

Syse-regjeringen – en parentes i norsk utenrikspolitikk historie?

Martin Haugerud

Masteroppgave i historie

Universitetet i Oslo

IAKH

Høsten 2010

Utenriks
Nærings
Europa
Tryggings Politikk
Sikkerhets
Eksport
Forsvars
Handels

Industri
Ressurs
Allianse
Innenriks Politikk
Valuta
Økonomisk
Eksport

Forord

Det går raskt mot slutten på min tid som mastergradstudent. Det har vært en spennende tid preget av relativt bratt læringskurve med tanke på fordypning og å produsere en så omfattende oppgave som denne. Det er mange som skal ha takk for at valg av tema og perspektiver, og ikke minst for at struktur og grunnarbeidet med sammensetting av oppgaven, har gått så bra som det har gjort!

Perspektiver på norsk historie har jeg fått av min hovedveileder Helge Ø. Pharo. Ved siden av Pharo har Hallvard Notaker bidratt med gode seminarer og konstruktive svar på spørsmål da det trengtes som mest. Takk også til mine med-seminarister ved Universitet i Oslo.

For meg har det vært stor hjelp å få ved de ulike bibliotekene jeg har besøkt i min tid som mastergradstudent. Takk til personalet ved Bibliotek for humaniora og samfunnsvitenskap, Deichmanske hovedbibliotek, Norsk Utenrikspolitisk Institutt bibliotek for utlån av utgaver av tidskriftet *Internasjonal Politikk*, selv som dublettutgave. En særlig takk til Det Norske Nobelinstitut og hovedbibliotekar Anne Cecilie Kjelling for langvarig utlån av Stortingsmeldinger og for god og vennlig hjelp med å finne frem faglitteratur.

I skriveperioden som nå ligger bak meg, har det vært til å undres over om ikke Word 2004 har villet si meg noe gjennom stavekontrollen. Når jeg har skrevet Syse-regjeringen, har Word kommet med sin sedvanlige røde strek nettopp under Syse-regjeringen. Stavekontrollens forslag har vært ”Sysle-regjeringen”. Jeg har i hvert fall *syslet* med oppgaven over lengre tid.

Takk også til mine venner som jeg har sett for lite til den siste tiden, på denne fronten har jeg en del å ta igjen. Sist, men ikke minst, en stor takk til mine foreldre.

Bjerke, 12. november 2010

Martin Haugerud

Betydning av forkortelsene som brukes i teksten og i sentrale kilder

CEN	Comité Européen de Normalisation, europeisk standardiseringsorganisasjon
CENELEC	European Committee for Electrotechnical Standardization
COCOM	Coordinating Committee for Multilateral Export Controls.
COMECON/CMEA	Council for Mutual Economic Aid
ECU	European Currency Unit, ECU, den europeiske sentralbankens regne- og valutaenhet, bestod av en valutakurv av samtlige av EF-landenes valutaer
EES	European Economic Space
EF	Europeisk Felleskap
EFTA	European Free Trade Association, Det europeiske frihandelsforbund
EMU	Den Europeiske økonomiske og monetære union
ERM	Den Europeiske vekslingskursmekanisme
EU	Den Europeiske union
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområde
FN	De forente nasjoner
FrP	Fremskrittspartiet
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HCLG	High Contact Level Group
IMF	Det Internasjonale Valutafondet
IMO	Den Internasjonale Skipsfartorganisasjonen
ITF	Den Internasjonale Transportarbeiderføderasjonen
KrF	Kristelig Folkeparti
KSSE	Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NOK	Norske kroner
NOU	Norges Offentlige Utredninger
NØV	Ny Økonomisk Verdensordning

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development, organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
SAD	Single Administration Document
Sp	Senterpartiet
UD	Utenriksdepartementet
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development, FN-konferansen om handel og utvikling
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon FNs midlertidige styrke i Libanon
WTO	World Trade Organization, Verdens handelsorganisasjon

Kildene bruker ulike forkortelser. Jeg har her valgt å liste opp de sentrale forkortelsene i kildene i tillegg til de som er brukt i oppgaven. I oppgaven har jeg som en hovedregel brukt de engelske forkortelsene. Jeg har brukt norske ord og begrep som er godt innarbeidet i det norske språk uten forkortelser ved 2. gangs bruk i teksten.

INNHALDSFORTEGNELSE

1	Innledning	1
1.1	Problemstilling	1
1.2	Avgrensing	2
1.3	Oppgavens organisering	2
1.4	Avklaringer	3
2	Historiografi og kilder	5
2.1	Historiografi	5
2.1.1	Syse-regjeringen i historiografien	5
2.1.2	Tamnes – Lundestad – Furre – ulike perspektiver med betydning for utenrikspolitikken	6
2.1.3	Utenrikspolitik – tolkninger med betydning for min oppfatning	8
2.1.4	Annen sekundærlitteratur	10
2.2	Kilder	11
2.2.1	Tolkning av kildene	12
2.2.2	Kildenes åpninger og begrensninger	13
2.3	Perspektiver som metode	15
2.4	Konklusjon	16
3	Bakgrunn	19
3.1	Multilaterale organisasjoner med betydning for Norges utenrikspolitik på 1980-tallet	19
3.2	EFTA-avtalen og dennes betydning for Norges utenrikspolitik på slutten av 1980-tallet	20
3.3	Utviklingen i skipsfarten	22
3.4	Utviklingen av utenriksøkonomien	24
3.4.1	Samling i Vest-Europa	24
3.4.2	Lysebu-erklæringens avklaringer om økonomisk utenrikspolitik	27
3.5	Samordning i Vest-Europa – en forutsetning for en EØS-prosess?	30
3.6	Konklusjon	32
4	Norsk utenrikspolitik	33
4.1	Internasjonale multilaterale organisasjoner	33
4.1.1	Bruken av multilaterale organisasjoner i bistand og utvikling	34
4.2	Willoch	34
4.2.1	Willoch-regjeringens utenrikspolitiske næringspolitikk	35
4.3	Brundtland	39
4.3.1	St.meld. nr 11 sin plass i norsk utenrikspolitik	42
4.3.2	Brundtland-regjeringens økonomiske utenrikspolitik	43
4.3.3	Internasjonalt samarbeid om energispørsmål	45
4.3.4	Internasjonalt samarbeid	46
4.4	Syse	48
4.5	Willoch – Brundtland – Syse	51
4.5.1	Sikkerhetspolitikk i forhold til de tre regjeringene	56
4.6	Konklusjon	59

5	Internasjonale hoveddimensjoner og norsk utenrikspolitikk	61
5.1	St.meld. nr 52 og 53 i utenrikspolitikken.....	61
5.2	Et regionalt perspektiv på internasjonale hoveddimensjoner	62
5.3	Nord-sør-dimensjonen	64
5.4	Norges egeninteresse i utenrikspolitikken	65
5.4.1	OPEC, en multilateral organisasjon med betydning for ”utenfor-landet” Norge	65
5.5	Konklusjon.....	67
6	EØS.....	69
6.1	EØS-prosessen – Europatilnærming på 1980-tallet.....	69
6.2	Lysebu-erklæringen som grunnlag for et regjeringssamarbeid med EØS som bakteppe	70
6.3	Lysebu-erklæringen – Syse-regjeringens plattform.....	70
6.3.1	Valutavedtaket i forhold til Europapolitikken	71
6.4	EØS-samarbeidet i en økonomisk-kontekst.....	78
6.5	Konklusjon	81
7	Konklusjon.....	83
7.1	Plasseringen av Syse-regjeringen i norsk utenrikspolitikk	83
7.2	Det multilaterale samarbeidet	84
7.3	Faglitteraturen og videre forskning.....	84
7.4	Avslutning.....	85
8	Bibliografi	87
8.1	Primærkilder, publiserte.....	87
8.2	Arkivmateriale	88
8.3	Sekundærkilder, publiserte	88

1 Innledning

Min mastergradsoppgave omhandler Syse-regjeringens plass i norsk utenrikspolitikk. Jeg tar utgangspunkt i Lysebu-erklæringen fra 1989 som var Syse-regjeringens regjeringserklæring. Dette vil innebære fokus på utenrikspolitikk sett i lys av Lysebu-erklæringens avklaringer omkring utenrikspolitiske spørsmål. Det jeg sier i oppgavens tittelen ”Syseregjeringen – en parentes i norsk utenrikspolitikk historie?” vil fremstå som en kommentar slik norsk historie er skrevet med utgangspunkt i ulike perspektiver og tematiseringer. Tittelen er ikke ment som det sentrale spørsmålet i min oppgave. Den vil henseile på betydningen av en enkelt regjering i utenrikspolitikken.

1.1 Problemstilling

Min masteroppgaves hovedanliggende er å drøfte på hvilken måte Lysebu-erklæringen, som et politisk grunnlag for Syse-regjeringen, la premissene for utenrikspolitikken. Syse-regjeringen bestod av partiene Høyre, Kristelig Folkeparti (KrF) og Senterpartiet (Sp), som regjerte fra 1989 til 1990.¹ Premissene innebærer at Lysebu-erklæringens avklaringer om utenrikspolitikk vil bli drøftet i lys av tidligere regjeringers Stortingsmeldinger.

Oppgavens perspektiv er å plassere Lysebu-erklæringen i lys av Willoch-regjeringen som satt i perioden fra 1981 til 1986, og Brundtland-regjeringen som regjerte i perioden 1986 til 1989. Jeg knytter Stortingsmeldinger fra disse to regjeringene til ulike deler av utenrikspolitikken slik de fremkommer i Lysebu-erklæringen. Dermed vil Lysebu-erklæringens avklaringer i forhold til Syse-regjeringens Europapolitikk, bli sentrale.

Mitt fokus ligger på regjeringenes strategidokumenter for å forstå hvordan regjeringene forholdt seg til multilateralt samarbeid i ulike sektorer og hvordan regjeringene så sektorene i sammenheng med hverandre. Dette innebærer at Lysebu-erklæringens avklaringer om utenrikspolitikk vil bli drøftet i lys av tidligere

¹ Lysebu-erklæringen 1989, side 1

regjeringers og Lysebu-erklæringens avklaringer i forhold til Syse-regjeringens Europapolitikk.

1.2 Avgrensing

Syse-regjeringens politiske hverdag var preget av politiske beslutninger. Denne oppgaven tar for seg Syse-regjeringens Lysebu-erklæring sett i lys av endringer i utenrikspolitiske strategier i perioden. Jeg har funnet at jeg er best tjent med å sammenligne Syse-regjeringens regjerings-erklæring med Stortingsmeldinger fremmet av Willoch-regjeringen og den etterfølgende Brundtland-regjeringen. Disse Stortingsmeldingene dannet grunnlaget for Syse-regjeringens Lysebu-erklæring.

Forhold av mer praktisk politikkgjennomføring har ikke en sentral rolle i oppgaven sett i forhold til utenrikspolitikken slik begrepet brukes i min oppgave. Unntaket er en stadfesting av Syse-regjeringens valutavedtak fra oktober 1990. Valutavedtaket i historiografien blir betegnet som en direkte årsak til indre splittelse av Syse-regjeringen.

Indre forhold i Syse-regjeringen har jeg ikke fokus på fordi jeg har definert Syse-regjeringen som *ett* regjeringskollegium gjennom Lysebu-erklæringen. Interne forhold i regjeringen fikk betydning for Syse-regjeringen, men dette er ikke i seg selv gjenstand for oppgavens oppmerksomhet.

Andre forhold, som innenrikspolitikk, er utenfor oppgavens rammer med unntak av sektorvise overlappinger der næringspolitikk og økonomisk politikk ses i lys av den utenrikspolitiske rammen jeg har satt for oppgaven.

1.3 Oppgavens organisering

Oppgaven består av 7 kapitler med bibliografikapitlet som kapittel nummer 8. Første kapitlet er denne innledningen, hvor jeg presenterer problemstillingen og avgrensningene med presiseringer av betydning for oppgaven. Kapittel 2 er en gjennomgang av relevant litteratur og perspektiver samt kildene som danner bakgrunnen for oppgaven. Kapittel 3 danner et bakgrunnskapittel hvor jeg

introduserer de politikkområdene jeg arbeider med i oppgaven. I kapittel 4 drøfter jeg den norske utenrikspolitikken under Willoch-regjeringen, Brundtland-regjeringen og Syse-regjeringen sett i forhold til de utenrikspolitiske strategidokumentene; ulike Stortingsmeldinger og Lysebu-erklæringen. I kapittel 5 behandles internasjonale hoveddimensjoner og norsk utenrikspolitikk. Kapittel 6 omhandler mitt arbeid med EØS-prosessen og Syse-regjeringens avklaringer i forhold til prosessen. I kapittel 7 trekker jeg en konklusjon av arbeidet med oppgaven. Kapittel 8 inneholder bibliografien.

1.4 Avklaringer

Under dette punktet har jeg listet opp betydning og tidfesting av ord og begreper som er viktige for oppgaven. Perspektiver som har vært av betydning for mitt arbeide, er plassert i kapittel 2 som omhandler historiografien og kildene.

Med Willoch-regjeringen menes Høyres regjering som satt fra 14.10.1981 til regjeringen ble utvidet til en trepartiregjering bestående av Høyre, KrF og Sp 08.06.1983 og til regjeringen gikk av etter å ha stilt kabinettsspørsmål i Stortinget. Regjeringen gikk av 09.05.1986.

Med Brundtland-regjeringen menes Arbeiderpartiets Gro Harlem Brundtlands andre regjering. Regjeringen satt fra 09.04.1986 til 16.10.1989.

Med Syse-regjeringen menes trepartiregjeringen utgått fra Høyre, KrF og Sp. Regjeringen satt fra 16.10.1989 til 03.11.1990.

St.meld. nr 52 av 15.02.1985 ble fremmet av Willoch-regjeringen. Den omhandlet utenrikspolitikken.

St.meld. nr 53 av 15.02.1985 ble fremmet av Willoch-regjeringen. Den omhandlet sjøfartssektoren. Felles for St.meld. nr 52 og 53 var fokuset på næringspolitikk i utenrikspolitikken.

St.meld. nr 43 av 10.04.1987 ble fremmet av Brundtland-regjeringen. Den omhandlet sjøfartspolitikken.

St.meld. nr 11 av 11.08.1989 ble fremmet av Brundtland-regjeringen. Den omhandlet utenrikspolitikken.

Roma-traktaten, opprettelsen av EF, inngått 25.03.1957 og satt i funksjon fra 01.01.1958. Undertegnet av Belgia, Nederland, Luxemburg, Frankrike, Italia og Vest-Tyskland. Videreført i Brüssel-traktaten som trådte i kraft fra 01.07.1967. Den Europeiske enhetsakten, satt i funksjon fra 01.07.1987, innførte tiltak for å bedre frihandelsvilkårene i EF.

Med Maastricht-traktaten fra 07.02.1992, som ble implementert den 01.11.1993, fikk EF betegnelsen EU.

HCLG, høynivågruppe for samarbeid mellom EFTA-medlemmene og EU-representanten.

EFTA, konvensjonen ble opprettet 04.01.1960. For Norges del ble den satt i funksjon fra 03.05.1960. I hovedsak en konvensjon som la forholdene til rette for frihandel.

2 Historiografi og kilder

I dette kapitlet tar jeg for meg historiografien som gir gode perspektiver for å plassere Syse-regjeringen. Kapitlet avsluttes med forutsetninger for tolkning av kildene og hva disse gir av muligheter og begrensninger for oppgaven.

2.1 Historiografi

Jeg vil bruke historiografien for å forsøke å påvise en utenrikspolitisk tradisjon. Den internasjonale og nasjonale historien i perioden er godt beskrevet i historiografien. Det er også skrevet statsvitenskapelige gjennomganger av perioden som vil være sentrale for å se på Syse-regjeringens forhold til den utenrikspolitiske tradisjonen.

2.1.1 Syse-regjeringen i historiografien

Syse-regjeringen har vært lite drøftet i litteraturen. I den grad regjeringen nevnes, er det i forbindelse med Norges forhold til europeisk integrasjon. Det er med andre ord uenighet rundt integrasjonsspørsmålet som er viet plass i litteraturen.

Regjeringserklæringen, med andre ord Lysebu-erklæringen, slo fast at spørsmål knyttet til en EF-søknad eller tilnærming til EF-spørsmål, ville føre til en oppløsning av regjeringen.² Litteraturen konkluderer med, i likhet med Jan Peder Syse selv, at det var forbeholdet om spørsmål knyttet til europeisk integrasjon som gjorde at regjeringen ble oppløst.³ Det er en konklusjon jeg støtter meg til. Det er lite som tyder på at jeg vil kunne trekke en annen konklusjon i mitt arbeid med Syse-regjeringen.

Det betyr at Regjeringserklæringen kom med en fasit på hvordan regjeringen vil ende 1 år senere. Regjeringsbruddet blir dermed den årsaken som i litteraturen blir sett på som sentral i forhold til å sette Syse-regjeringen inn i en større kontekst. Hvordan regjeringen forholdt seg til den europeiske integrasjon har vært sentralt for meg i arbeidet med denne oppgaven.

² Berge Furre, *Norsk historie 1914 – 2000*, 2000, side 277

³ Jan Peder Syse, 1990 regjeringsnotat av 28.10.1990, side 2

Regjeringserklæringen kan ikke gi et fullgodt svar på hvordan regjeringen forholdt seg til Europa-spørsmål. Erklæringen sier noe om hvilke intensjoner og retningslinjer regjeringen hadde i sitt arbeid. Jeg kan på bakgrunn av historiografien ikke forutsette at Lysebu-erklæringen ga gode samarbeidsvilkår for regjeringen. Berge Furres syn på Regjeringserklæringen er at den ikke holdt i møte med den politiske virkeligheten.⁴ Den løsningen regjeringen, i Lysebu-erklæringen, ble enige om, fungerte ikke da det kom til den praktiske politiske gjennomføringen.⁵ Regjeringens arbeidsdokumenter viser hvordan regjeringen arbeidet. De gjeldende Stortingsmeldingene sier noe om retningslinjene regjeringen arbeidet under på de ulike politikkområdene som kan ses i forhold til utenrikspolitikken.

2.1.2 Tamnes – Lundestad – Furre – ulike perspektiver med betydning for utenrikspolitikken

Det rådende utenrikspolitiske regimet på 1980- og 1990-tallet er godt beskrevet i oversiktsverk som har gode perspektiver og inndelinger av perioden. Perioden preges av den kalde krigens avslutning og det paradigmeskiftet dette medførte rent sikkerhetspolitisk. Rolf Tamnes sin bok "Oljealder" gir gode perspektiver i forhold til hvordan Norges utenrikspolitikk kan tolkes. Bokens oppdeling vektlegger og tydeliggjør i stor grad ulike fokus i den norske utenrikspolitikken i perioden. Den første delen tar for seg sikkerhetspolitikken. I forhold til sikkerhetspolitikken var det ingen endring i forhold til Syse-regjeringens regjeringstid. Skillet mellom en sikkerhetspolitisk utenrikspolitikk og andre deler av utenrikspolitikken vil bli viktig også for denne oppgaven. Tamnes trekker her frem avskjermingspolitikk som et tema for å belyse utviklingen.⁶ Del to av Tamnes sin bok tar for seg den økonomiske delen av utenrikspolitikken i perioden. Her blir Det europeiske felleskap (EF) og integrasjonsspørsmål viktige.⁷

Her kommer det frem et skille i den norske utenrikspolitikken. På det økonomiske området var det politiske handlingsrommet større.⁸ Dette ga økt rom for politisk uenighet med påfølgende muligheter for politisk endring som konsekvens. Norges

⁴ Berge, 2000, side 277

⁵ Berge, 2000, side 277

⁶ Rolf Tamnes, *Oljealder 1965 – 1995*, 1997, side 100-101

⁷ Tamnes, 1997, side 153

⁸ Tamnes, 1997, side 339

påvirkning på verdenssamfunnet og de strategiene Norge benyttet for å få innflytelse i det internasjonale samfunnet, var også av betydning for dette skillet. Disse perspektivene har vært retningsgivende for mitt arbeid med Syse-regjeringens utenrikspolitikk.

Geir Lundestad peker i sin artikkel ”Lange linjer i norsk utenrikspolitikk” på at den norske holdningen til europeisk integrasjon skiller seg fra de øvrige skandinaviske landene og EFTA-landene.⁹ Lundestad ser et skille i den norske utenrikspolitiske tradisjonen overfor de nordiske landene. Norges plass, i det Alyson J.K. Bailes ser som et Skandinavia, kjennetegnes av at landene hadde reelle valgmuligheter i sin utenrikspolitikk. Lundestad understreker denne forskjellen i utenrikspolitikken til de nordiske landene ved å vise til at:

”...det er vanskelig å finne en stat som har større spenninger mellom politisk avsondring og avstand på den ene siden og politiske ambisjoner og engasjement på den andre enn det Norge har.”¹⁰

Norges utenrikspolitikk utviklet seg under de rådende sikkerhetspolitiske forholdene i Skandinavia. Forholdene gjorde at landenes utenrikspolitikk fikk utvikle seg uten å bli styrt av det internasjonale samfunnet og de maktforhold som rådet. Dette er en nyansering av forholdene i Skandinavia. Det er på ingen måte slik at Skandinavia eksisterte i en boble som ikke ble påvirket av internasjonale og regionale maktfaktorer. Tamnes m.fl. peker på temperatursvigninger i det internasjonale samfunnet som påvirket Norges utenrikspolitikk. Bailes må da heller ikke tolkes som et uttrykk for ”bobletenkning”, da snarere en god analyse av hvordan Skandinavia og de nordiske landene kunne oppnå en ”fristilt” utenrikspolitikk på bakgrunn av garantier og et velfungerende sikkerhetspolitisk regime. Et slik skille gjør at den sivile delen av utenrikspolitikken blir mer fremtredende som politisk premissleverandør for politikerne.

⁹ John Kristen Skogan, (red), *International politikk*, 1999, side 292

¹⁰ Skogan, 1999, side 292

2.1.3 Utenrikspolitikk – tolkninger med betydning for min oppfatning

Olav Ristes ”Isolasjonisme og Stormaktsgarantiar” tar for seg Norges tryggingsspolitiske posisjon. Han identifiserer den sikkerhetspolitiske posisjonen og finner at den har vært stabil fra 1905.¹¹ Begrepet norsk tryggingsspolitikk identifiseres av Riste ved at han viser til forsvarskommisjonenens innstilling fra 1949.¹² Riste ser en dobbelt sikring der Norge var sikret gjennom stormaktenes interesser for å la Norge og Skandinavia mer generelt fungere uten inngripen fra stormaktene. Dersom stormaktenes interesse skulle vende seg mot Norge, var tanken at Storbritannia etterfulgt av USA, skulle fungere som stormaktsgarantister for at Norge skulle få forsette som tidligere.

Tamnes understreker betydningen av disse bilaterale forholdene som viktigere enn Norges tilknytning til NATO. I Ristes avklaringer av norsk sikkerhetspolitikk er det av interesse for meg i min oppgave å se Bailes sin artikkel om sikkerhetspolitikkenes betydning i Skandinavia i lys av Ristes avklaringer. Bailes tar for seg hvordan de skandinaviske landene brukte ulike allianser og traktater for å sikre rettighetene til egne borgere.¹³ Dette ga en diskusjon om sikkerhetspolitikkenes innvirkning på handels-, industri- og ressurspolitikken.¹⁴ Jeg bruker Ristes definisjon av utenrikspolitikken for å få frem de økonomiske sidene og det multilaterale samarbeidet Norge involverte seg i den periode oppgaven omhandler.

Bailes og Ristes definisjoner av det offentlige nivået er ikke direkte sammenlignbare fordi Bailes lar det offentlige ordskiftet bety en maktfaktor på bekostning av stormaktene. Fra Ristes side legges det ikke inn en slik maktdimensjon, det vil si småstatens forhold til stormaktene i ”...offisielle erklæringer og handlinger...”.¹⁵ Her er det snarere et spørsmål om hva en småstat kan ytre offentlig og på den måten stadfeste. Stadfesting og anerkjennelse for sin versjon av saken på et gitt tidspunkt og

¹¹ Olav Riste, *Forsvarsstudier 3/1991, Isolasjonisme og stormaktsgarantiar Norsk tryggingsspolitikk 1905 – 1990*, 1991, side 7

¹² Riste, 1991, side 6

¹³ Svein G. Holtmark, Helge Ø. Pharo, og Tamnes Tamnes, (red.), *Motstrøms Olav Riste og Norsk internasjonal historieskrivning* 2003, side 427.

¹⁴ Riste, 1991, side 5.

¹⁵ Riste 1991, side 6.

dermed muligheten til å fremme denne enigheten senere, gjør at multilateralt samarbeid blir å foretrekke for en småstat som Norge.

Bailes bruker Ristes resonnement omkring begrepet utenrikspolitikk som er nevnt ovenfor. Linjene trekkes til de respektive landenes mer praktiske nytte og bruk av sikkerhetsgarantiene til å fremme forhold for det sivile samfunnet. Ved å se på Bailes sitt poeng ser jeg at tryggingstradisjonen bidrar til å skape en utvidet sivil del i det offentlige rom. Ristes definisjon av offentligheten, kombinert med Bailes sitt syn på utenrikspolitikken, gjør at den økonomiske utenrikspolitikken blir en premissleverandør for det sivile samfunn. Det fører til at man kan fremheve Syse-regjeringens politiske betydning fordi regjeringen bygde på avklaringer med vekt på den økonomiske utenrikspolitikken. Alliansepolitikken førte til en av-sekurifisering av utenrikspolitikken.¹⁶

I Bailes sin argumentasjon åpnes det for at den offentlig erklærte politikk hos Riste blir mer betydningsfull. Bailes av-sekuritifisering kan med andre ord ha bidratt til å forklare de norske regjeringenes påvirkning på utviklingen. Bailes sitt syn vil kunne bidra til at man kan tillegge Syse-regjeringens antatte handlingsrom større vekt enn tidligere. Med den internasjonale maktpolitiske endringen som oppstod i Syse-regjeringens virketid, er det med Bailes sin argumentasjon mulig å argumentere for at en liten stats innflytelse på utviklingen internasjonalt kan sees som større enn tidligere antatt pga multilateralt samarbeid som politisk verktøy.

EFs økonomiske samarbeidsplattform er forventet å bli utvidet til en sikkerhetspolitisk og utenrikspolitisk plattform for medlemslandene. Det synes klart at en slik plattform hadde vært ønsket over lang tid. Det samarbeidet som har vist seg å fungere best for unionen, har vært samarbeid som kan knyttes til handelspolitikk og påfølgende politikk innenfor dette feltet. Samarbeid som har tatt mål av seg til å bygge ned ulike barrierer slik at handel og samarbeid landene i mellom har kunnet utvikle seg, har vist seg mest effektivt. Syse-regjeringen gjennom Lysebu-erklæringen, utarbeidet et felles grunnlag i arbeidet med EØS-prosessen. De åpne handelspolitiske mulighetene man kunne oppnå gjennom en slik tilnærming til

¹⁶ Holtsmark, Pharo, og Tamnes, (red) 2003, side 427.

det europeiske indre markedet, var årsaken til at regjeringen kunne samle seg om å fortsette EØS-prosessen da de inntok regjeringskontorene høsten 1989. Det var ikke enighet om en EØS-avtale, som et resultat av EØS-prosessen, slik også Kåre Olav Solhjell poengterer i sin bok om KrFs historie.

Tamnes ser et skille i den norske utenrikspolitikken i perioden. Skillet blir innledningsvis satt ved forsvars- og sikkerhetspolitikk og innenrikspolitiske hensyn.¹⁷ Dette fører til at det må bli et skille i utenrikspolitikken avhengig av hvilken sektor man vurderer. Den sektorvise vurderingen av spørsmålene gjør at utenrikspolitikken kan komme i utakt med innenrikspolitiske hensyn. Den sektorvise oppdelingen av politikkområdene vil være av betydning for arbeidet med Syse-regjeringens utenrikspolitikk. Perspektivene på den nordiske samfunnsmodellen i perioden er sammen med Ristes definisjoner av Norges sikkerhetspolitiske regime, sentrale for å definere utenrikspolitikk som begrep.

Den nordiske samfunnsmodellen i perioden vil sammen med Ristes definisjoner av Norges sikkerhetspolitiske regime danne grunnlaget for hvordan Syse-regjeringens utenrikspolitikk kan ses i sammenheng med de foregående regjeringenes utenrikspolitikk.

2.1.4 Annen sekundærlitteratur

Kleppe har skrevet flere bidrag til forståelsen av norsk politikk. Jeg har fokusert på to av disse. For det første hans memoarer fra 2003 ”*Kleppepakke meninger og minner fra et politisk liv*”. Her gir Kleppe sin versjon av den politiske utviklingen i Norge fra en toppolitikers ståsted. Det gjør han også i sin bok ”*Norges vei til Europa*”. Fokuset i denne boka skiller seg fra førstnevnte ved den tematiske oppbygningen og ønsket om å beskrive utviklingen i Norges forhold til Europa. Til forskjell fra andres memoarer bruker Kleppe henvisninger eller eget kildekapittel for at man lettere skal kunne ”gå ham etter i sømmene”. Det har for min del gjort at hans bidrag har kunnet gi meg gode perspektiver på Norges forhold til Europa og valutapolitikken.

¹⁷ Tamnes, 1997, side 20

Svein Rokkan trekker frem at det var et skille i utenrikspolitikken i sin diskusjon av nordisk utenrikspolitikk på 1950-tallet. Her setter han opp et spillteoretisk utgangspunkt der han deler inn EF-spørsmålet etter en Nord-sør-dimensjon og NATO-medlemskap inn etter en Øst-vest-dimensjon.¹⁸ Rokkan åpner i sin regimeteori for at dersom man fjerner en politisk sak fra dagsordenen, vil det kunne oppstå politiske splittelser gjennom ulike interessenetninger.

2.2 Kilder

Stortingsmeldingene i kombinasjon med Lysebu-erklæringen vil gi et bilde av hvordan Syse-regjeringens utgangspunkt harmonerer med den norske utenrikspolitiske tradisjonen. Utviklingen av europeisk økonomisk integrasjon får et mål i avtalen som i 1992 ble ratifisert og kjent som det europeiske økonomiske samarbeidsområdets avtale (EØS).¹⁹

Stortingsmeldingene vil danne bakgrunnen for utenrikspolitikken i perioden. For å sette Syse-regjeringen inn en utenrikspolitisk sammenheng, vil Stortingsmeldingene danne et bakteppe som viser de strategiske dokumentenes betydning for Syse-regjeringen.

Lysebu-erklæringen bygger i stor grad på Stortingsmeldingene og Norges offentlige utredninger (NOU) når den skal forankre Syse-regjeringens utenrikspolitikk i forhold til samtiden og å vise hva regjeringen kan forventes å ha fokus på i utenrikspolitikken. Unntaket her er valutapolitikken som forankres i Kleppeutvalgets innstilling. Her ser jeg utvalgets innstilling som en redegjørelse om valutapolitikken, som Syse-regjeringen gjennom Lysebu-erklæringen brukte, for å definere valutapolitikken.

I forhold til Stortingsmeldingene er det to perspektiver jeg vil fokusere på. For det første den bakgrunn de dannet for Syse-regjeringens politikk, og for det andre hvilket syn meldingene fremmet i forhold til det internasjonale regimet Stortingsmeldingene forutsatte at regjeringene arbeidet i forhold til.

¹⁸ Stein Rokkan, *Stat, nasjon, klasse*, 1987, side 259

¹⁹ Tamnes, 1997, side 231

I tillegg til strategidokumentene som Lysebu-erklæringen støtter seg på, vil jeg i noen grad bruke arkivmateriale fra regjeringens arkiv. Dette arkivet er deponert ved Riksarkivet og tilgjengelig for meg via nettet.²⁰ Lysebu-erklæringen og regjeringsnotater er dokumenter av denne typen.

Artikler i ulike tidsskrift har også vært av betydning for arbeidet. Det dreier seg i hovedsak om Lundestad og Ristes artikler. Memoarer, politiske oversiktsverk og regjeringspartienes egne historieverk har også fungert som primærkilder. Her er deler av bøkene som er listet opp under trykt litteratur i bibliografien, brukt som kilder for å få frem faktaopplysninger i tillegg til sin oppgave som ”perspektivformidlere”. Dette gjelder i særlig grad for Kleppe som befatter seg med en større periode enn det jeg har satt meg spesielt inn i. Det samme må også sies om Tamnes sin bok *”Oljealder 1965-1995”* som er en del av bokserien *”Norsk utenrikspolitikk historie”*. Disse fungerer i høyeste grad, sammen med Lundestads bokanmeldelse av den samme bokserien i hans artikkel *”Lange linjer i norsk utenrikspolitikk”*, som ”perspektivleverandører” for min oppgave.

2.2.1 Tolkning av kildene

I min oppgave forsøker jeg ikke å beskrive Syse-regjeringen ”vedtak for vedtak”. Mitt fokus har vært Lysebu-erklæringens forutsetninger for en fungerende administrasjon sett i forhold til hvordan erklæringen henviser til ulike strategidokument med betydning for ulike deler av utenrikspolitikken. Det har gjort at jeg har valgt å forholde meg til Syse-regjeringen som én regjering uten å fokusere på hvordan regjeringen fungerte som en trepartiregjering. Ved å la startskuddet gå ved Lysebu-erklæringen og sluttstreken ved Syses regjeringsnotat hvor han skriver at regjeringen kommer til å søke avskjed, har jeg kunnet se på regjeringen som en enhet. Ved å ha et annet fokus på regjeringsskollegiet, ville jeg med de samme kildene sannsynligvis kunnet komme frem til andre konklusjoner. I oppgaven kan leseren finne disse interne problemområdene i tematiseringen av oppgaven. Ulike områder, som f.eks EØS-spørsmål, var av stor betydning for Syse-regjeringen. Poenget er at min drøfting ikke er knyttet til interne forhold i Syse-regjeringen og dermed ikke

²⁰ Via linken <http://www.regjeringen.no/nb.html?id=4> . 12.11.2010

nødvendigvis gir et fullgodt bilde av Syse-regjeringen. Ved å behandle regjeringen som en enhet mener jeg å ha funnet en måte å se på de politiske strategiene eller tilnærmingene til områder, som flere regjeringer identifiserer som sentrale for den norske utenrikspolitikken, på 1980-tallet.

En slik tolkning eller perspektiv på kildene som i stor grad er styrt av politiske strategidokumenter av forskjellig art, gjør at jeg risikerer å fjerne meg fra den politikken som ble ført under Syse-regjeringens regjeringstid til fordel for de politiske festskriftene som i større grad befatter seg med hvordan regjeringen ønsket å fremstå. Gjennom Stortingsmeldingene som ble fremmet av andre regjeringer, vil det etter mitt syn være mulig å få frem forskjeller og likheter mellom regjeringene. Knut Kjeldstadli definerer politisk historie ved å se på ulike typer politiske hendelser. Her identifiseres flere måter å se på politiske hendelser.²¹ Mitt fokus er hvordan politiske strategidokumenter på den ene siden viser hvordan disse dokumentene kan skille regjeringer fra hverandre i utenrikspolitikken og på den andre siden hvordan de danner en kontinuitet.

Slik jeg ser det kommer de ulike interessene frem i strategidokumentene fordi de for det første tegner et realhistorisk bilde av situasjonen for så å fremme en eller flere løsninger. Da disse dokumentene blir sett i forhold til hverandre, gir de et bilde av hvorvidt et politisk strategidokument er et uttrykk for en endring eller en kontinuitet. I mitt arbeid med Stortingsmeldingene blir det beskrivelsen av de politiske løsningene som viser forskjellene mellom regjeringene samtidig som koblingene mellom sektorer i utenrikspolitikken også viser politiske forskjeller.

2.2.2 Kildenes åpninger og begrensninger

I forholdet til arkivene har det vært begrensninger på hva jeg har fått innsyn i. Her har UD's 25års-regel om tilgang til arkivene satt en stopper for meg. Syse-regjeringens regjeringsprotokoller og arkiver deponert ved Riksarkivet, har gitt et innblikk i Syse-regjeringens hverdag. For å trekke linjene til de strategidokumentene jeg har

²¹ Knut Kjeldstadli ”*Fortida er ikke hva den engang var En innføring i historiefaget*”, 1999, side 76

benyttet meg av, har også partikontorenes arkiv deponert ved Riksarkivet, gitt en innsikt i forhold som var av betydning for Syse-regjeringen.

De mest sentrale dokumentene i tillegg til Stortingsmeldingene, har vært å finne via nettsiden til regjeringen og departementene. For å se på de utenrikspolitiske strategiene som var virksomme i perioden, har jeg hentet perspektiver fra litteraturen. Som beskrevet i historiografien dreier det seg om bidrag levert i hovedsak av Bailes, Tamnes, Riste, Lundestad mfl.

Stortingsmeldingenes betydning for oppgaven representerer de ulike politiske grunnlagene til de forskjellige regjeringene. Her har jeg sett på ulike Stortingsmeldinger og NOU-er. Det har gitt grunnlag for å se på forskjellene i regjeringene. For å knytte dette opp mot Syse-regjeringen, har jeg sett på innholdet i Stortingsmeldningene opp mot Lysebu-erklæringen. På denne måten har jeg fått en plattform for å se på det politiske innholdet i de ulike regjeringenes Stortingsmeldinger. Problemet med å bruke Stortingsmeldinger som sammenligningsgrunnlag, er at de i stor utstrekning er generelle og preges av verdensbilder som ikke er holdbare over tid. Stortingsmeldingene peker på strategiene og hvilke virkemidler regjeringene ser som sentrale for å løse de problemene meldingene identifiserer i sine sektorvise redegjørelser. Tiltross for at Stortingsmeldingene er generelle har jeg ved å sammenligne dem funnet forskjeller og likheter i de ulike regjeringene. Dette materialet er best egnet til å si noe om strategiene og ikke enkeltvedtakene.

Når det gjelder strategidokumentenes betydning for den praktiske politikken i form av politiske vedtak, har Stortingsmeldingene relativt liten praktisk prediksjonseffekt. Verdensbildet endret seg forttere enn regjeringene fremmet Stortingsmeldingene. Dette gjør at min evne til å bruke Stortingsmeldingene til å forklare det historiske bildet slik det utviklet seg, ikke er særlig god. De politiske endringene jeg har festet meg ved har jeg derimot funnet i litteraturen. Løsningene og strategiene for å løse politiske problemer eller utfordringer gir Stortingsmeldingene et godt utgangspunkt for å se på de politiske virkemidlene. Disse kombinert med litteraturens perspektiver, har gjort at jeg har kunnet se på regjeringenes strategier for å oppnå ulike politiske løsninger.

2.3 Perspektiver som metode

I arbeidet med oppgaven setter jeg litteraturen i sammenheng med Syse-regjeringen. For å sette den politiske utviklingen inn i en ramme har jeg arbeidet med Syse-regjeringens politiske grunnlag og de utenrikspolitiske strategidokumentene til de ulike regjeringene på 1980-tallet. Jeg bruker med andre ord to grep i mitt arbeid med Syse-regjeringen. For det første ser jeg utviklingen i de utenrikspolitiske Stortingsmeldingene fra Willoch-regjeringen til Brundtland-regjeringen. For det andre ser jeg på Syse-regjeringens utenrikspolitiske grunnlag gjennom Lysebu-erklæringen. Denne todelingen settes i sammenheng med hverandre ved å sette Lysebu-erklæringens avklaringer i forhold til de utenrikspolitiske avklaringene som var et resultat av de ulike utenrikspolitiske strategidokumentene på 1980-tallet.

I Tamnes sin bok ”*Oljealder*” har jeg funnet perspektiver som jeg har kunnet anvende i oppgaven. Det har særlig vært av betydning i forhold til å belyse Stortingsmeldingene om utenrikspolitikk og politikkområder jeg har knyttet til utenrikspolitikk. Tamnes deler inn utenrikspolitikk i blant annet sikkerhetspolitikk, økonomisk politikk og engasjementspolitikk. For meg har det vært sentralt å benytte inndelingen av utenrikspolitikken i en økonomisk del og en sikkerhetspolitisk del samt et kapittel om Norge i verden. For å se på Brundtland-regjeringens fokus på Norge i verden, og da særlig det multilaterale samarbeidet, har jeg sett dette som en viktig arena for Norges innflytelse i det internasjonale samfunnet.

Denne innflytelsen i det internasjonale samfunnet har jeg funnet en overordnet forklaring på i Bailes sin artikkel. Den ser på Skandinavia under *ett* og finner at Skandinavia som en geografisk og kulturelt avgrenset enhet, skilte seg fra en større geografisk avgrensning i Europa. Slik jeg ser det er dette en viktig årsak til utvikling og påvirkning av landenes utenrikspolitikk.

Lundestad trekker i sin anmeldelse av bokserien ”Norsk utenrikspolitikks historie” frem strategidokumentet til Brundtland-regjeringens utenrikspolitikk som sentralt i utenrikspolitikken historie. Brundtland-regjeringens Stortingsmelding fungerer som en forklaring eller forutsetning for å forstå utenrikspolitikken i perioden. Dette

perspektivet på strategidokumentet til Brundtland-regjeringen har jeg anvendt for å se på betydningene for utenrikspolitikken.

For å forklare Syse-regjeringens sammenbrudd har litteraturen vært viktig. Sett i forhold til å forklare bruddet i Syse-regjeringen er Furre, Lars Mjøset og Tamnes viktige bidragsytere. De er på den ene siden samstemte. Det er liten tvil om at EØS-prosessen og Europapolitikken til Syse-regjeringen var av betydning for Syse-regjeringens avgang. Dette finner jeg videre støtte for ved å se på Lysebu-erklæringen og regjeringsnotater fra perioden rundt bruddet i regjeringen. Det er liten tvil om at det var spørsmål knyttet til EØS-prosessen og Europapolitikken som var utslagsgivende. På den andre siden er det en forskjell på hvordan Furre kontra Mjøset ser på bruddet i Syse-regjeringen. Denne forskjellen dreier seg om hvorvidt EØS-prosessen skal ses som årsak eller om en som Mjøset skal se regjeringsbruddet som et resultat av et valutavedtak. Valutavedtaket kan knyttes opp mot Syse-regjeringens Europapolitikk.

Dette skillet legger grunnen for at jeg har kunnet diskutere hva som var den direkte årsaken til regjeringsbruddet. Likheten med begge disse to mulige årsakene til bruddet er foruten den nære tilknytningen til EØS og Europapolitikk, at begge var avklart i Lysebu-erklæringen. Ved å trekke inn valutapolitikken er forbindelsen mellom de utenrikspolitiske spørsmålene også knyttet til norsk innenrikspolitikk på samme måte som tradisjonelle eksportsektorer er knyttet til norsk økonomi. Tidligere finansminister Per Kleppe tar i sine politiske memoarer til orde for at valutapolitikken i 1972-1978 var upolitisk i den forstand at den ikke ble tillagt vekt i forhold til Norges forhold til EF på 1970-tallet. Det skulle vise seg at valutapolitikken tiltross for lik strategi og reelt innhold fikk en annen politisk betydning i 1989. Det var flere årsaker til dette. I denne oppgaven har jeg valgt å konstatere dette uten å gå i detalj om årsakene.

2.4 Konklusjon

Litteraturen om norsk utenrikspolitikks historie innbefatter gode arbeider. Bidragene har ulik tematisk oppbygging som følge av om de er skrevet som deler av større bokserier eller snevrere tematisering som følge av at de kan være skrevet som artikler

med et smalere definert formål. Litteraturen har gitt meg gode perspektiver som jeg har tatt med meg i arbeidet med kildene. Stortingsmeldingene og Lysebu-erklæringen har dannet bakgrunnen for analysen av de utenrikspolitiske virkemidlene.

Virkemidlene har bidratt til å plassere Syse-regjeringen i en utenrikspolitisk kontekst. Lysebu-erklæringen har vært mitt grunnlag for å vurdere Syse-regjeringens utenrikspolitikk i forhold til forutgående regjeringer.

Med Lysebu-erklæringen som utgangspunkt er Syse-regjeringen plassert i den norske utenrikspolitiske historien gjennom tolkning av utenrikspolitiske strategidokumenter.

3 Bakgrunn

Jeg bruker dette kapitlet til å belyse ulike sider ved utenrikspolitikken som var av betydning på 1980-tallet. Temaene er i hovedsak hentet fra Stortingsmeldingene som definerte det politiske fokuset jeg har hatt i arbeidet med perioden.

3.1 Multilaterale organisasjoner med betydning for Norges utenrikspolitikk på 1980-tallet

General Agreement on Tariffs and Trade- avtalen (GATT) ble dannet på bakgrunn av USAs bilaterale handelsavtaler a priori avtaleinngåelsen i 1948. Avtalen sammenfattet også forhandlingsprinsippene for fremtidige forhandlinger om handel mellom medlemslandene. Med sine 23 medlemsland ble GATT-avtalen et fundament i global handel i perioden etter 2. verdenskrig.²²

GATT-avtalen og dens regime var virksom til den ble erstattet av World Trade Organisation (WTO) som i sin tur ble konstituert i 1994 og fungerte fra 1995.²³ GATT-avtalen og dens betydning for Norges økonomiske utenrikspolitikk fungerte ved at avtalen regulerte handelsforholdene til et stadig økende antall land. Antall land som inngikk i GATT-avtalen økte til å omfatte 92 land i 1986. Til sammenligning økte handelsregimets betydning slik at når WTO overtok GATT-avtalens funksjoner i 1995 omfattet den nystartede organisasjonen 137 medlemsland.²⁴ Dette tilsvarer de mest sentrale av Norges handelspartnere. Årsaken til økningen på 1990-tallet var blant annet oppdelingen av det Sovjetiske territoriet i 1991 og opprettelsen av Russland. GATT-avtalen var det sentrale rammeverket for den norske utenrikshandelen. Den var også sentral i de norske regjeringenes utenrikspolitikk og utenriksøkonomien. GATT-avtalen la grunnlaget for et handelspolitisk regime og sikret de eksportrettede sektorene av norsk økonomi stabile rammer.

GATT-avtalen ble drøftet i Stortingsmeldingene til Willoch- regjeringen og Brundtland-regjeringen. Det var et gjennomgående fokus på hvordan Norge kunne

²² Palmer, R.R, Colton, Joel, Kramer, Lloyd, (red.), *A history of the modern world*, 2002, side 863

²³ Palmer, Colten, Kramer, 2002, side 1028

²⁴ Palmer, Colten, Kramer, 2002, side 1028

bruke det multilaterale avtaleverket til å fremme sine interesser.²⁵ Dette gjaldt også Syse-regjeringens Lysebu-erklæring som satte multilateralt samarbeid som en hjørnestein for den økonomiske utenrikspolitikken.²⁶ Brundtland-regjeringens utenrikspolitiske grunnlag skiller seg fra Willoch-regjeringen og Syse-regjeringen i vektleggingen av multilateralt samarbeid som arbeidsverktøy også på områder der utenrikspolitikken ikke direkte tangerte umiddelbare norske interesser.

3.2 EFTA-avtalen og dennes betydning for Norges utenrikspolitikk på slutten av 1980-tallet

I forhold til europeisk integrasjon og samarbeid peker Tamnes på 1986 som en startfase i utviklingen frem mot 1994.²⁷ Folkeavstemmingen i 1994 utgjør et skille i Norges forhold til europeisk integrasjon. Tamnes viser til Oslo-Brüsselprosessen fra Delors sitt møte i Oslo 1989 der EØS-planen ble lansert, frem mot ratifisering av avtalen i mai 1992.²⁸ Det var Brundtland-regjeringen som var ”igangsetter” på norsk side. Solhjell påpeker at KrF stemte for ratifisering av avtalen i 1992.²⁹ Høyre og KrF var med andre ord enige om innholdet i denne avtalen, også etter at regjeringssamarbeidet var oppløst. Det kan tyde på en oppriktig interesse blant to av de tre regjeringspartiene også for prosessen frem mot en ferdig EØS-avtale.

European Free Trade Association (EFTA) ble fremforhandlet som en følge av Stockholm-konvensjonen i 1960, på initiativ fra Storbritannia. Storbritannia sto på dette tidspunktet utenfor EF. Medlemmene i EFTA var Danmark, Norge, Portugal, Storbritannia, Sverige, Sveits og Østerrike. Island ble med i samarbeidet i 1970, Finland kom med i 1986 og til sist Liechtenstein som ble medlem i 1991. Målet for EFTA var å sikre fri handel uten interne tollsatser mellom medlemslandene. EFTA var uten en felles handelspolitikk og hadde ikke samme eksterne tollgrenser til forskjell fra EF. EFTA oppnådde etter seks år med forhandlinger frihandel med industrivarer og tilsvarende for fisk i 1986. Etter 1973 oppnådde landene en frihandelsavtale med EF. I 1977 falt også tariffen (tollbestemmelsene) på

²⁵ St.meld. nr 52 og 53 (1984-1985) og nr 11 (1988-1989)

²⁶ Lysebu-erklæringen 1989, side 28 og 30

²⁷ Tamnes, 1997, side 231

²⁸ Tamnes, 1997, side 231

²⁹ Kåre Olav Solhjell, *Tru og makt, Kristeleg Folkepartis historie 1933 - 2008*, 2008, side 380

industrivarer bort mellom de land som fortsatt var medlemmer av EFTA og EF-medlemmene.

Perioden var preget av konsolidering av det økonomiske og politiske samarbeidet i Europa. Dette gjorde seg blant annet utslag i at stadig flere av EFTA-landene gikk over til å bli fullverdige medlemmer av EF. Størst betydning hadde Storbritannias inntreden i EF i 1973. I 1985 ble det indre markedet i EF-området lansert. Resultatet ble at EFTA gikk over fra å ha en god forhandlingsposisjon i forhold til EF til å bli en organisasjon av land som i stor grad var forventet å søke om medlemskap i EF. For å tilpasse seg EFs idé om et indre marked ble det fra de resterende EFTA-landene gjort tilpasninger i standarder for næringslivet og forhold som berørte importrestriksjoner til EFTA-landene.

Beslutningen om å støtte økt standardisering og inntreden i et bredere samarbeid med EFTA ble gjort på et møte mellom EFTA-landene og EF-medlemmene i Luxemburg den 9. april 1984.³⁰ Dette var 10 år før EØS-avtalen ble satt i funksjon i 1994.³¹ Den mer direkte utviklingen fra EFTA til en EØS-avtale ble startet av Delors. Han var EU-kommisjonær i 1989 da initiativet til en EØS-avtale ble tatt. Delors startet EØS- prosessen som skulle føre EFTA-medlemmene inn i et nærere samarbeid med EF. EØS-prosessen kan tolkes som en invitt fra presidenten i kommisjonen til en overgangsordning for EFTA-medlemmene. Det var forventet at det ville komme mange nye EF-søknader.

EØS kan dermed ses på som en praktisk overgangsordning slik at potensielle nye medlemmer kunne få tilgang til det indre markedet uten et fullverdig medlemskap. Det synes klart at en slik holdningen til en EØS-avtale som et forstadium til medlemskap, ikke var representativ for Syse-regjeringen.³² Det er også et spørsmål om denne holdningen er representativ for Brundtland-regjeringens holdning til EØS-prosessen. Mjøset trekker frem at det rundt kommunevalget i 1991 var usikkerhet omkring betydningen av implementering av en EØS-avtale for den

³⁰ Per Kleppe, *Norges vei til Europa*, 1989, side 36

³¹ Knutsen, Sørbo og Gjerdåker (red), *Norges utenrikspolitikk*, 1995, side 289

³² Lysebu-erklæringen 1989, side 31-32

nasjonale lovgivningen. ”Dette valget ble et så alvorlig tilbakeslag at Ap-ledelsen la medlemsskapsspørsmålet på is”.³³

3.3 Utviklingen i skipsfarten

Utviklingen i sjøfartsektoren var gjenstand for bekymring gjennom 1980-tallet. Dette var felles for Willoch-regjeringen, Brundtland-regjeringen og Syse-regjeringen. Brundtland-regjeringen bygde sin skipsfartspolitik på Willoch-regjeringens St.meld. nr 53, og det ble videre vist til Willoch-regjeringens St.meld. nr 36 fra 1985-1986 hvor den videre skipsfartspolitikken ble drøftet i lys av det St.meld. nr 53 fremholdt som et problem for skipsfarten. Brundtland-regjeringen definerte St.meld. nr 53 som Willoch-regjeringens syn på skipsfartspolitikken.³⁴ St.meld. nr 53 konkluderer ikke med hvilke virkemidler Willoch-regjeringen så på som best egnet til å løse problemene i skipsfartssektoren. St.meld. nr 53 så den 10-årige nedgangen i internasjonal skipsfart som et problem for norskbasert skipsfart som det burde arbeides for å få endret.

Det var derimot ikke slik at St.meld. nr 53 og Syse-regjeringens fokus begrenset seg til problemer med bekvemmelighetsflagg slik St.meld. nr 43 la til grunn. St.meld. nr 53 så flere løsninger for en næring i krise. Det var et fall i antall norskregistrerte skip over 100 brt fra 1973 til 1983. Det var en økning internasjonalt i antall skip i samme klasse som etter St.meld. nr 53 var definert og gruppert som hjemmehørende i nasjoner som ble betegnet som bekvemmelighetsnasjoner.³⁵ Dette var en av årsakene til at Willoch-regjeringen ønsket en politikk som rettet seg inn mot bekjempelse av seiling under bekvemmelighetsflagg.³⁶ For å bekjempe bekvemmelighetsflaggene ble nevnte samarbeid innenfor OECD og til en viss grad GATT de viktigste hjelpemidlene. I forhold til Brundtland-regjeringens St.meld. nr 43 var det viktigere å se videre på St.meld. nr 53s beskrivelse av hvordan norsk skipsfart taklet utfordringen rent praktisk gjennom en omlegging av flåten mot spesialfartøy. Dette ble sett på som en mer langskiktig strategi.³⁷ Samtidig ble det pekt på at en stor

³³ Knutsen, Sørbo og Gjerdåker (red), 1995, side 289

³⁴ St.meld. nr 43 (1986-1987), 1987, side 1

³⁵ St.meld. nr 53 (1984-1985), side 9 og 11

³⁶ St.meld. nr 53 (1984-1985), side 1

³⁷ St.meld. nr 53 (1984-1985), side 18

del av bekvemmelighetsrederne må forholde seg til Den Internasjonale Transportarbeiderføderasjonen (ITF).

ITFs hyresatser bidro i perioden 1981-1983 til en utjevning av kostnadene ved å drifte skipene. St.meld. nr 53 identifiserte at OECD-landene gjennom sin tilknytning til ITF som en internasjonal organisasjon, bidro som en premissleverandør til et stabilt kostnadsnivå for skipsfarten. Kombinasjonen av et arbeid i OECD for å hindre fenomenet med bekvemmelighetsflagg og arbeidet for å få opp hyren, viste seg å ha en effekt for norske rederes konkurranseevne i perioden 1981-1983.³⁸ Det var omleggingen mot spesialskip som ble beskrevet som den langsiktige løsningen for å sikre norske skip i utenriksfart. Behovet for de multilaterale regimene viste at Norge hadde et behov for multilaterale regimer knyttet til nærings- og handelsvirksomhet. Nasjoner som kom inn som befraktere uten å ha forhandlingsposisjon i form av havner, hadde et sterkt behov for dette.³⁹

Bilaterale avtaler ble i mindre grad drøftet. St.meld. nr 53 så på kontakten mellom land innad i OECD som bilateral kontakt. Et eventuelt krav om lastdeling førte til at det fra norsk side ble uaktuelt å inngå slike bilaterale avtaler.⁴⁰ Unntaket var de bilaterale avtalene med Sovjetunionen og Kina. Disse avtalene var utformet slik at de ikke brøt med de multilaterale samarbeidsavtalene Norge var bundet av. Bistandsmelding 36 fra 1984-1985 ble trukket inn for å beskrive et av hovedmålene i utviklingshjelpen, altså landene med en betydelig maritim sektor. Tiltakene beskrives som å ha liten økonomisk kostnad for givene.⁴¹ Tiltakene ble beskrevet som seminarvirksomhet for å sikre god kunnskapsoverføring særlig på tekniske fagområder. Samarbeidet ble regulert i International Maritime Organization (IMO) og var et multilateralt samarbeid. Her dreide samarbeidet seg om utdanning av sjøfolk gjennom opprettelse av sjømannskoler. Dette sikret at utdanning, sjøsikkerhet og kommersiell og teknisk kunnskap ble overført.⁴² Dette var med andre ord et bistandsprosjekt som sikret skipsfarten gode forhold samtidig som man bidro til å

³⁸ St.meld. nr 53 (1984-1985), side 18

³⁹ St.meld. nr 53 (1984-1985), side 22

⁴⁰ St.meld. nr 53 (1984-1985), side 30

⁴¹ St.meld. nr 53 (1984-1985), side 31

⁴² St.meld. nr 53 (1984-1985), side 32

overføre kunnskap til utviklingslandene slik at de kunne bygge opp en egen skipsfartsnæring.⁴³ Brundtland-regjeringen bifalt dette samarbeidet i St.meld. nr 43.⁴⁴

Det argumenteres med at man da hadde et kostnadseffektivt byråkrati å tilby skipsfarten slik at en kunne konkurrere med bekvemmelighetsnasjonene på vilkår for registrering og gebyrer. Det ble understreket i samme avsnitt at de norske gebyrene slik de fremkom, ikke inneholdt alle registreringskostnadene slik kostnadene i bekvemmelighetsnasjonene var kommet frem i det regnskapet som det ble vist til i St.meld. nr 43.⁴⁵

3.4 Utviklingen av utenriksøkonomien

Norsk økonomi ble beskrevet som utadrettet i forhold til tidligere.⁴⁶ Her ble det påpekt at den tradisjonelle innenlandske eksportindustrien i 1984 stod for 1/3 av eksportinntektene. Dette ble sett på som en faretruende utvikling i Syse-regjeringens tiltredelseserklæring. Utviklingen ble avdramatisert i St.meld. nr 52 ved å vise til økning i annen eksportrelatert virksomhet. Det bør ses på som sentralt at skipsfarten som næring, på nytt dukker opp fire år senere i Lysebu-erklæringen.⁴⁷

3.4.1 Samling i Vest-Europa

Det er forskjell på spørsmål som knytter seg til et fremtidig medlemskap i unionen og spørsmål som knytter seg til innholdet i en fremtidig EØS-avtale. Tamnes drøfter i sin bok "Oljealder" EØS-prosessen frem mot en ratifisering av EØS-avtalen i 1992.⁴⁸

Tamnes sier lite i sin bok om Syse-regjeringen. Resultatet av den politiske prosessen kom gjennom at EØS-avtalen ble implementert i det norske lovverket i 1994.⁴⁹ Videre er det ulike utfordringer ved å belyse Norges forhold til Europa som ett og samme forhold. Lysebu-erklæringens tilnærming til EØS kan defineres som en prosess. Erklæringen definerer eksplisitt Syse-regjeringens forhold til europeisk integrasjon

⁴³ St.meld. nr 53 (1984-1985), side 32

⁴⁴ St.meld. nr 43 (1986-1987), side 20

⁴⁵ St.meld. nr 43 (1986-1987), side 8

⁴⁶ St.meld. nr 52 (1984-1985), side 11

⁴⁷ Lysebu-erklæringen 1989, side 28

⁴⁸ Tamnes, 1997, side 230-231

⁴⁹ Knutsen, Sørbø og Gjerdåker (red) 1995, side 289

som en EØS-prosess. Videre er det mulig å argumentere med at dette er en og samme prosess ved å se på Jacques Lucien Jean Delors, president for EU-kommisjonen i to perioder fra 1985-1995, sin intensjon om en EØS-avtale slik den beskrives av Desmond Dinan.⁵⁰

Det er her spørsmål om forbindelsen som Mjøset ser i “valutavedtaket” og den EØS-prosessen Syse-regjeringen har som plattform for sin Europatilnærming kommer frem. Disse spørsmålene blir hos Solhjell og Mjøset behandlet som ulike prosesser. Furre ser EØS-prosessen som en del av et større bilde. Spørsmålet om et norsk EU-medlemskap ble for andre gang avgjort ved folkeavstemmingen i 1994.⁵¹ I et slikt bilde kan EØS-prosessen inngå som en del av et spørsmål om medlemskap i unionen har noe for seg i et større perspektiv. Mjøset skriver at EØS-forhandlingene førte til at flere av problemene med et norsk medlemskap i EU var løst på bakgrunn av de forhandlingene og enighetene som var fremforhandlet i prosessen mot en ferdig EØS-avtale.⁵²

Det er liten tvil om at enighet om en EØS-avtale la grunnlaget for senere å gå videre med medlemskapsforhandlinger. Problemet med et fokus på EØS-prosessen som en forløper for medlemskapsforhandlinger i EF, er at en risikerer å miste hovedlinjen i EØS-prosessen. Hovedlinjen var å sikre et økonomisk samarbeid med EF gjennom en videreføring av samarbeidet i EFTA til en EØS-tilknytning. Dette skulle skje gjennom å utnytte frihandelsavtalen som Norge var tilknyttet. Gjennom EFTA fikk Norge tilgang til det indre markedet.

Det ble fortgang i utviklingen av EF og EFs nye grunnlag da dette ble ferdigforhandlet i Maastrichttraktaten i 1992. Denne trådte i kraft i 1993. Syse-regjeringens avklaringer i regjeringserklæringen viser, slik også Furre skriver, at det var enighet i regjeringen om EØS-tilnærmingen.⁵³ I Mjøsets kobling av valutaspørsmålet til Syse-regjeringens EU-orientering peker han på interne spenninger i regjeringen ved å vise til Høyre og SPs ulike holdninger i Europa-spørsmål. Mjøset kobler ikke direkte valutapolitikken til regjeringsbruddet. Han ser valutaspørsmålet

⁵⁰ Desmond Dinan, *Europe Recast A History of European Union*, 2004, side 223-225

⁵¹ Knutsen, Sørbo og Gjerdåker (red) 1995, side 289

⁵² Knutsen, Sørbo og Gjerdåker (red) 1995, side 289

⁵³ Furre, 2000, side 277 og Lysebu-erklæringen, 1989, side 29-33

som en utløsende årsak til at de eksisterende interne spenningene i regjeringen fikk utvikle seg med regjerings avgang som konsekvens åtte dager senere, 03.11.1990.⁵⁴

Mjøset har rett i at EØS-spørsmålene kan ses i forhold til at EU-saken også hadde betydning for Syse-regjeringens liv. Avklaringene i Lysebu-erklæringen og dermed den plattformen Syse-regjeringen bygde på, skiller disse spørsmålene. For min oppgave blir det ikke riktig å fokusere på et spørsmål om en utvikling frem mot et eventuelt EU-medlemskap i sammenheng med Syse-regjeringen. Lysebu-erklæringen innholdt ikke slike avklaringer. I kapitlet om Europapolitikken definerer Lysebu-erklæringen dette spørsmålet som et spørsmål om EØS-tilknytning.

Lysebu-erklæringens kapittel om politikk for sikkerhet og internasjonalt samarbeid legger som premiss at Syse-regjeringens medlemsspartier "... har handlefrihet i perioden til å vurdere hvilket tilknytningsforhold til EF som best tjener norske interesser."⁵⁵ Lysebu-erklæringens kapittel om "Politikk for sikkerhet og internasjonalt samarbeid" omhandler et spørsmål om EF snarere enn et spørsmål om europeisk integrasjon. På bakgrunn av dette blir det ikke korrekt å konkludere med at regjeringserklæringens avklaringer om Europapolitikken bør ses utelukkende som avgrensninger i forhold til en EØS-prosess. For Furre og Mjøset ligger sammenhengene mellom disse spørsmålene nærmere. De tar begge for seg større sammenhenger og et større realhistorisk bilde som bakgrunn for sine arbeider. Dette gjelder i størst grad for Mjøset. Mjøset drøfter Norges tilnærming til EU i perioden 1989-1995 som én epoke. Det resulterer i at EU-avstemmingen i 1994 og forspillet til selve avstemmingen blir viet stor plass.⁵⁶

Syse-regjeringens regjeringsbrudd blir heller ikke fra Mjøsets side koblet sterkere til spørsmålet om fastkurs på valuta enn at det vises til de åtte dagene som gikk fra valutapolitikken ble endret til regjeringsbruddet ble stadfestet i Syses regjeringsnotat fra 28.10.1990.⁵⁷ Det at "fastkursspørsmålet" kan ha hatt en betydning for regjeringsbruddet kan, slik jeg ser det, heller ikke utelukkes. Mjøset synes å ha rett i sin analyse når han hevder at Syse-regjeringens valutavedtak var en tilnærming til

⁵⁴ Knutsen, Sørbo og Gjerdåker (red), 1995, side 289

⁵⁵ Lysebu-erklæringen 1989, side 33

⁵⁶ Knutsen, Sørbo og Gjerdåker (red), 1995, side 288-294

⁵⁷ Syses regjeringsnotat fra 28.10.1990, side 3

Europaspørsmål. Beslutningen om å foreta en endring i valutapolitikken slik at fast kronekurs mot European Currency Unit (ECU), var den mest markerte regjeringsbeslutningen som Syse-regjeringen fattet.⁵⁸

3.4.2 Lysebu-erklæringens avklaringer om økonomisk utenrikspolitikk

I Lysebu-erklæringen ble det redegjort for Syse-regjeringens holdning til den norske valutapolitikken. Syse-regjeringens valutapolitikk skulle basere seg på Kleppeutvalgets innstilling til valutapolitikken.⁵⁹ Norge knyttet seg i første omgang til EFs valutakurs gjennom en fastkursløsning med små svingningsmarginer i forholdet norske kroner (NOK) mot den europeiske sentralbankens ECU i april 1972.⁶⁰ Frem til slutten av 1978 var NOK bundet mot EFs valuta. I 1978 kom EF-medlemmene frem til en enighet om å videreføre sitt valutasamarbeid i den Europeiske Monetære Union (EMU). EMU ble satt i funksjon fra 1. januar 1979. Det førte til ny diskusjon om den norske valutapolitikken.

Resultatet for den norske valutapolitikken var å bytte ut fastkurspolitikken mot ECU med en fastkurs basert på NOK mot en ”valutakurv” satt sammen av sentrale valutaer vektet mot deres betydning for den norske utenrikshandelen.⁶¹ Spørsmålet om Norges valutapolitikk kommer i følge Mjøset på nytt på banen i Syse-regjeringens valutavedtak i oktober 1990.⁶² For det internasjonale valutamarkedet var Syse-regjeringens beslutning om å endre den norske valutapolitikken isolert sett liten.

Marc Levinson knytter valutahandelens nedgang mot slutten av 1990-tallet til betydningen av innføringen av Euroen.⁶³ Spørsmålet jeg stiller ved Mjøset og Kleppes avklaringer om valutapolitikk kan deles i to. For det første blir det et spørsmål om hvorvidt valutavedtaket til Syse-regjeringen hadde sammenheng med økonomiske eller politiske avveininger. For det andre er det et spørsmål om Lysebu-erklæringen inneholder en avklaring av valutaspørsmålet ved å vise til Kleppeutvalget.

⁵⁸ Knutsen, Sørbø og Gjerdåker (red), 1995, side 289

⁵⁹ Lysebu-erklæringen, 1989, side 9

⁶⁰ Kleppe, *Kleppepakke meninger og minner fra et politisk liv*, 2003, side 213

⁶¹ Kleppe, 2003, side 289

⁶² Knutsen, Sørbø og Gjerdåker (red), 1995, side 288

⁶³ Marc Levinson, *Guide til alle finansmarkedene*, 2010, side 22

Slik jeg ser det var forskjellen på valutavedtakene kort oppsummert at vedtaket fra 1972 var fundert på et økonomisk grunnlag. Vedtaket fra 1990 hadde også et økonomisk grunnlag. Problemet for Syse-regjeringen var at det politiske budskapet i valutavedtaket ble for stort for regjeringen som en helhet. Slik jeg ser det var valutavedtakets politiske innhold et problem for Syse-regjeringen slik EØS-prosessen skred frem på slutten av 1980-tallet og på begynnelsen av 1990-tallet. Dette forutsatte en større politisk enighet i regjeringen enn tidligere. Valutavedtaket fra 1972 hadde ikke den politiske betydningen som kan tillegges 1990-vedtaket fordi spørsmålet om innholdet i Europapolitikken etter 1972 må kunne defineres som avgjort gjennom folkeavstemmingen samme år. Endringen av valutapolitikken i 1978 var også påvirket av interne økonomiske forhold i EF. Mjøset ser det ikke nødvendigvis som et vedtak med politiske konsekvenser for Syse-regjeringen. Mjøsets poeng er likefullt at valutavedtaket var det kraftigste politiske vedtaket Syse-regjeringen gjorde i sin regjeringsperiode.⁶⁴ Vedtaket ble sett på som et politisk vedtak til tross for den enigheten regjeringen oppnådde gjennom Lysebu-erklæringen.

For å sette dette i sammenheng med Syse-regjeringens valutavedtak er det naturlig å se for seg at den norske fastkurspolitikken som ble innført i oktober 1990, ville politisere valutavedtaket som følge av valutaforholdet. Slike valutabindinger skaper et politisk element i beregningene av valutakursene og er dermed avhengig av hvor stor betydning endring i valutapolitikken vil få. Syse-regjeringens forpliktelse var av mindre betydning for valutamarkedene, men relativ sentral for kursen på NOK. For Syse-regjeringen ble den politiske byrden ved å knytte seg til EFs ECU stor.

Syse-regjeringens fastkurspolitikk kan sees på to måter. For det første kan fastkurspolitikken ses på som et uttrykk for en orientering mot finansiell stabilitet for valutaen. Konsekvensen blir et mindre styringsrom for å kontrollere inflasjon og andre innenrikspolitiske spørsmål. I et fastkurssystem blir det valutaforholdet og i ytterste konsekvens valutamarkedet, som bestemmer renten fra sentralbanken i dennes frykt for svingninger i valutakursen. For å unngå svingninger var strategien å bruke et politisk definert bånd til andre valutaer. Det er ulike grader av fastrentepolitikk for å minske dette problemet. Et slikt system beskriver Kleppe i perioden 1972 til 1978.

⁶⁴ Knutsen, Sørbø og Gjerdåker (red), 1995, side 289

The European Exchange Rate Mechanism (ERM) var fram til 1999 knyttet mot en vektet kurs med en øvre og en nedre grense til tyske mark som referanse for valutakurven. Det bidro til at de europeiske regjeringene hadde handlefrihet til å løse innenrikspolitiske spørsmål ved å forandre på pengepolitikken så lenge de forholdt seg til de øvre og nedre grenseverdiene som var forhåndsdefinerte.⁶⁵ Levinson definerer fastkurspolitikk på valuta som et bånd mellom en valutaenhet til en annen.⁶⁶ En slik valutabinding som Syse-regjeringen foretok, vil kunne gjøres om politisk slik det ble gjort i 1978.

For det andre vil en slik binding av valutaen kunne ses som et utslag av politikk i forhold til EF. En opprinnelig byråkratisk sikring av NOK ble politisk idet Syse-regjeringen valgte ECU som referansepunkt for NOK. Sett i forhold til valutapolitikken i perioden 1974-1978 var det nettopp EFs utvikling av EMØ som gjorde at man byttet fra én valutakurv til en annen. Det var slik jeg ser det ingen prinsipiell endring i forståelsen av finanspolitikk som endret seg i 1978. I 1979 gikk Norge over i en valutabinding basert på en ny valutabinding som fortsatt var basert på en valutakurs vektet mot den norske utenrikshandelen i en ”kurvsammensetning”.

Sett i lys av valutapolitikken skjedde det to viktig ting i 1978. For det første beholdt finanspolitikken de virkemidlene den hadde gjennom opprettholdelsen av valutakurven. For det andre endret finanspolitikken seg ved at valutakurvens innhold fikk et nytt politisk innhold utover den stabiliserende funksjonen den i utgangspunktet hadde. Det politiske innholdet knyttet seg til hvorvidt en valutakurv baserte seg på endring internt i EF-samarbeidet. Videre fikk det betydning for den norske valutapolitikken. For Syse-regjeringens avklaringer i Lysebu-erklæringen om å følge Kleppeutvalgets innstilling til valutapolitikken, avklarte Syse-regjeringens sitt forhold til valutapolitikken som et teknisk instrument for å kontrollere valutakursen.⁶⁷

Valutapolitikk er et internasjonalt finanspolitisk virkemiddel som det ble redegjort for i Lysebu-erklæringen.⁶⁸ Her ble det gjort klart at valutapolitikken i form av stabil kronekurs, burde bli tillagt stor vekt for å sikre penge- og kredittpolitikken gode

⁶⁵ Levinson, 2010, side 43-44

⁶⁶ Levinson, 2010, side 40

⁶⁷ Lysebu-erklæringen 1989, side 9

⁶⁸ Lysebu-erklæringen 1989, side 9

rammer. Dette var viktig for Syse-regjeringen i en innenrikspolitisk kontekst der regjeringen ønsket å bruke bedriftsbeskatningen for å få frem endringer i bedriftenes investeringsmønstre. Dette var for å fremme ressursutnyttelsen slik at denne ble det Lysebu-erklæringen definerte som samfunnsøkonomisk lønnsomt.⁶⁹ De politiske endringene Lysebu-erklæringen fremmet i forlengelsen av punktet om bedriftsbeskatning, valutapolitikkenes betydning for å sikre et stabilt finanspolitisk regime. Denne utenrikspolitiske delen av finanspolitikken kan ses i forhold til St.meld. nr 11 hvor finanspolitikk sorterer under Norges direkte utenrikspolitiske interesser.⁷⁰

Lysebu-erklæringens redegjørelse for finanspolitikken tar utgangspunkt i Kleppeutvalgets innstilling for å bygge ned valutareguleringene. Statsbankenes oppgave blir skissert som å fungere som en overlapping mot de kommersielle bankene. Virkemiddelet her var rentefastsettelsen i statsbankene som en motvekt til de bankene som opererte i det kommersielle markedet.⁷¹

3.5 Samordning i Vest-Europa – en forutsetning for en EØS-prosess?

Utviklingen på 1980-tallet gikk mot at det ble satt krav til fellesstandarder på ulike måleenheter i Vest-Europa. Denne fremgangsmåten skulle vise seg mer effektiv enn å tvinge en gitt standard på medlemmene i standardiseringsforbundene Comité Européen de Normalisation (CEN) og European Committee for Electrotechnical Standardization (CENELEC) der EFTA-landene inngikk som en del av de Vest-europeiske landene. Kleppe poengterer at EF-kommisjonen ikke hadde lyktes i arbeidet med å utvikle egne standarder for EF internt. Løsningen ble å gi nevnte samarbeidsorganer for Vest-Europas forhandlingsmulighet ved ikke å innskrenke standardene fra politisk hold. Mot midten av 1980-årene ga politikerne færre og mer generelle krav til målenes innhold.

⁶⁹ Lysebu-erklæringen 1989, side 9

⁷⁰ St.meld. nr 11 ble lagt frem 11. august 1989. Brundtland-regjeringen trekker St.meld. nr 52, ved regjeringsskiftet i 1986, St.meld. nr 52 ble fremmet av Willoch-regjeringen 15.02.1985.

⁷¹ Lysebu-erklæringen 1989, side 9

Organiseringen ble, slik Kleppe beskriver EF og EFTA, at landene bidro med finansieringen av CEN og CENELEC slik at det ble opp til fagpersonene og ikke politikerne å bestemme standardene. Kleppe beskriver at dette arbeidet fungerte.⁷² I løpet av 1988 kom Single Administrative Dokument (SAD) på plass. Avtalen ga *ett* felles handelsdokument som erstattet 70 ulike transport- og tolldokumenter for handel innenfor Vest-Europa. Området fikk også et felles transittreglement for å sikre lik behandling av gods med destinasjon i et tredje land. Her kom man frem til en løsning på det problemet Willoch-regjeringen trakk frem i St.meld. nr 53.⁷³

Kleppe beskriver også en diskusjon rundt en mer direkte samling av disse standardiseringene innenfor EF på den ene siden og EFTA-landene på den andre.⁷⁴ Arbeidet med en tilnærming mellom regelverket i EFTA og EF bidro til å føre standardene nærmere hverandre. Det at CEN og CENELEC var forankret som Vest-europeiske organisasjoner gjorde arbeidet med å samordne standardene og regelverket rundt dem lettere håndterbare for politikerne. For å presisere EFTAs funksjon som samarbeidsredskap, var organisasjonen ikke påvirket av et juridisk bindende regelverk. Samarbeidet var i stor grad avhengig av politisk vilje.

Problemet kan i denne sammenheng oppsummeres som en utfordring der befrakteren ikke har kontroll med varen fordi den fysisk befinner seg i et geografisk område der befrakteren ikke har kontroll og sikkerhet for at et gitt regime skal gjelde. Utviklingen i 1988 gjør at Syse-regjeringen overtar regjeringskontorene idet disse ordningene har fått praktisk betydning. EFTA innfører et slik system internt 01.06.1988 med virkning fra 01.07.1990. Samarbeid på disse områdene viste seg å fungere godt, og det ble en form for overføringseffekt der et velfungerende samarbeid ga seg utslag i samarbeid i nye sektorer. Slik Kleppe bruker begrepet ble samarbeidet selvdrivende fordi fordelene ved samarbeid for å oppnå enighet, kunne danne grunnlag for enighet i andre sektorer og på andre politikkområder.

Årsaken til at prosessen fortsatte fremover var den politiske viljen som lå hos EFTA og EF-medlemmene til å samarbeide og drive prosessen med en fremtidig EØS-avtale

⁷² Kleppe, 1989, side 38

⁷³ St.meld. nr 53 (1984-1985), side 25

⁷⁴ Kleppe, 1989, side 39

videre. På den måten ble samarbeidet i forhold til standardisering en viktig prøve på hvordan en eventuelt EØS-avtale ville arte seg i praksis. Her var det ulike intensjoner som lå bak arbeidet med en EØS-avtale. Innenrikspolitisk var det også ulike politiske intensjoner ved en EØS-prosess. De ulike innenrikspolitiske ståstedene bør ses i forhold til EF-kommisjonær Delors sine intensjoner med en slik avtale. Det vil ikke bli riktig å si at Delors og Sp hadde like ønsker for hva en eventuell EØS-avtale kunne bety. Etter bruddet i Syse-regjeringen gikk prosessen frem mot en ferdig EØS-avtale. Spørsmålet om aktørenes intensjon bak en EØS-prosess eller en ferdig ratifisert avtale er interessant, men spørsmålet ligger utenfor denne oppgavens rammer.

3.6 Konklusjon

Multilateralt samarbeid og samhandling var en sentral del av utenrikspolitikken slik den fremstod fra Willoch-regjeringens utenrikspolitiske St.meld. nr 53 via Brundtland-regjeringens St.meld. nr 11 til Syse-regjeringens Lysebu-erklæring gjennom de ulike politiske avklaringene som la føringer for utenrikspolitikken innhold. De ulike multilaterale organisasjonene viser hvordan det multilaterale samarbeidet ble konsentrert rundt de økonomiske og næringspolitiske interessene under Willoch-regjeringen. Samtidig hadde St.meld. nr 11 fokuset mot det som kan defineres som en engasjementspolitikk. De politiske virkemidlene var multilateralt samarbeid for å få ut en større effekt av ressursene med multilaterale virkemidler. Lysebu-erklæringen trekker linjene fra multilateralt samarbeid i den økonomiske utenrikspolitikken, som for Lysebu-erklæringen var hovedpunktet, i forhold til Europapolitikken.

4 Norsk utenrikspolitikk

De multilaterale organisasjonene med betydning i regjeringenes strategidokumenter blir sentrale drøftingsområder i dette kapitlet. Videre har jeg fokus på de ulike regjeringene hver for seg og et underkapittel der jeg ønsker å sette regjeringenes strategidokumenter i forhold til hverandre.

4.1 Internasjonale multilaterale organisasjoner

De sentrale multilaterale samarbeidsorganene innbefattet

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), IMF, verdensbanken, GATT og KSSE. For Norge isolert sett var energisamarbeid og spørsmål som kunne knyttes til dette av størst betydning. Willoch-regjeringens arbeid med sjøfarts- og petroleumssektoren viste at ulike former for multilateralt samarbeid var viktig også for Willoch-regjeringen og Syse-regjeringen. Fokuset lå på næringspolitikk til forskjell fra Brundtland-regjeringen som gjennom St.meld. nr 11, viste at det var to viktige perspektiver på norsk utenrikspolitikk.

For det første var det de norske interessene rent sektorpolitisk. For det andre var det behovet for utstrakt bruk av multilateralt samarbeid i engasjementspolitikken. I forhold til det multilaterale samarbeidet var det sentralt at man kunne bruke likelydende argumentasjon som i sikkerhetspolitikken. Gjennom et internasjonalt regime som favnet bredest mulig, ville også de utenforstående landene i større grad bli påvirket. Alternativet var bilaterale avtaler som ville få betydning for færre land. Sett i forhold til de regjeringene jeg har fokusert på, var det av betydning hvorvidt det multilaterale samarbeidets formål kunne knyttes direkte til norske interesser eller til bistandsektoren gjennom engasjementspolitikk.

Skillet mellom regjeringene gikk ved hvordan engasjementspolitikken skulle ses i forhold til de tradisjonelt definerte norske interessene i utenrikspolitikken. Slik jeg ser det er dette skillet ikke et uttrykk for ulik vektlegging av innholdet i politikken. Syse-regjeringens omorganisering av utenrikspolitikken resulterte i at Tom Wraalsen kom inn i regjeringen med bistand som et eget fagdepartement. Dette tolker jeg som en styrking av bistandspolitikken. Ved å gi bistandsektoren et eget fagdepartement,

ble bistand flyttet opp og frem på den politiske dagsorden. Til tross for dette kan jeg ikke si å ha funnet tegn til økning i bistandsektoren under Syse-regjeringen.

4.1.1 Bruken av multilaterale organisasjoner i bistand og utvikling

Det var et definert mål at Norge skulle jobbe for global utjevning. Det er viktig at Lysebu-erklæringen ikke satte spørsmålstegn ved hvordan global utjevning skulle oppnås. Det er ikke slik at det ble satt grenser ved virkemidlene i form av bilateral organisering eller multilateral organisering. Det er fristene å tolke Lysebu-erklæringen i retning av at det var den bilaterale hjelpen som skulle økes. Det vil etter mitt syn være uriktig fordi Lysebu-erklæringen ikke definerte et slikt skille. Det skillet erklæringen trekker frem var skillet mellom private organisasjoners utviklingshjelp og offentlige bistandsbevilgninger, noe følgende sitat underbygger:

”Regjeringen tar sikte på en fortsatt økning i utviklingshjelpen. Det vil fortsatt være et mål at bistanden etter hvert øker også målt som andel av BNI. De årlige bevilgninger fremover må imidlertid sees i sammenheng med den generelle økonomiske utvikling”.⁷⁵

Virkemidlene for å få dette til var økt produsjons- og handelsamarbeid med u-land. Dette utgjorde virkemidlene som ble skissert i Lysebu-erklæringen. Det var et uttalt mål i Lysebu-erklæringen at Norge skulle arbeide for:

”...reduerte handelshindre, ... utveksling av kunnskap og kultur, strengere internasjonale miljøkrav og økt miljøinnsats. Arbeidet for å motvirke proteksjonistiske tendenser i verdenshandelen og internasjonal skipsfart fortsetter...”⁷⁶

De mer direkte norske interessene kom i forgrunnen sett i forhold til det bistandsfokuset Brundtland-regjeringen la opp til i St.meld. nr 11.

4.2 Willoch

St.meld. nr 53 bør ses i sammenheng med St.meld. nr 52 fremlagt i statsråd og godkjent samme dag. Kombinasjonen av disse to var ønsket om å knytte politikken til et multilateralt samarbeid for å sikre et stabilt regime for rederiene og den delen av

⁷⁵ Lysebu-erklæringen 1989, side 28

⁷⁶ Lysebu-erklæringen 1989, side 28

petroleumsnæringen som ikke direkte var knyttet til lokal infrastruktur.⁷⁷

Internasjonaliseringen av petroleumsnæringen var ikke en ny problemstilling for regjeringene.

På det menneskerettslige området var Sør-Afrika det sentrale. St.meld. nr 52 vektlegger internasjonalt press som virkemiddel for å oppnå endringer. Her viste Willoch-regjeringen til hva FNs sikkerhetsråd kunne gjøre i form av sanksjoner dersom det ikke skulle komme endringer i Sør-Afrika i løpet av kort tid.⁷⁸

4.2.1 Willoch-regjeringens utenrikspolitiske næringspolitikk

St.meld. nr 52 og 53 var sentrale i Lysebu-erklæringen. Disse satte rammene for Syse-regjeringens handels-og sjøfartspolitik. Her kan regjeringens handelspolitikk knyttes sammen med de utenrikspolitiske føringene Brundtland-regjeringen la for Syse-regjeringen gjennom St.meld. nr 11.

Meldingene om utenriks- og sjøfartspolitik ble lagt frem og godkjent av Willoch-regjeringen 15. februar 1985. Årsaken til at jeg tar med denne meldingen i oppgaven er den relevans jeg mener å finne i forhold til Lysebu-erklæringen.

St.meld. nr 52 tar for seg utenrikspolitikken og knytter denne til næringspolitikken, det vil si skipsfarts- og petroleumsindustrien. De tradisjonelle eksportnæringene som fiskeri og skogbruk tones ned på bakgrunn av den veksten man så i olje- og gassindustrien. Det ble fokusert på skipsfartsnæringen samt en diskusjon om hvordan petroleumsindustrien kunne ses som en del av utenriksøkonomien.

Petroleumsnæringen knyttes opp mot utenriksøkonomien gjennom mobilitet og kunnskapsoverføring som en stor del av næringens grunnlag. St.meld. nr 52 og 53 fokuserte på et løft innenfor skipsfarten som et sentralt virkemiddel for å få vekst i utenriksøkonomien. Tallene fra 1985 viste en nedgang i ratene kombinert med forventet økt tonnasje som følge av nyinvesteringer. Det som var oppsiktsvekkende var et fall i bulkmarkedet.⁷⁹ Sett i forhold til utenrikspolitikken knyttet St.meld. nr 53

⁷⁷ Melding nummer 53s definisjon for å skille petroleumsnæringen i en lokal del med lokalt forankrede avdelinger og den flyttbare delen som ligger under en internasjonal selskapsstruktur.

⁷⁸ St. meld. nr 52 (1984-1985), side 13

⁷⁹ I hovedsak frakt av forbruksvarer.

behovet for styrking av det multilaterale samarbeidet gjennom GATT og OECD til utenrikspolitikken.⁸⁰

Det ble sett på som viktig å bevare posisjonen som befrakternasjon. Det vil si at tredjepartsposisjonen innenfor den internasjonale transportsektoren i stor grad ble sett på som best vernet gjennom de multilaterale samarbeidskanalene. Her var det mulig å se for seg at skipsnæringen på kort sikt kunne ha hatt nytte av bilaterale fraktregimer. Resultatet for den norske sjøfartsnæringen og sjøfartsnæringen i OECD-området minket betraktelig. For Norges del sankt den fra 6,4% av verdens internasjonale fraktflåte pr. 01.07.1978 til 4,2% pr. 01.07.1984. Disse tallene er fra perioden etter at OECD satte inn tiltak for å begrense utflagging av flåten. Tallene i forkant av OECDs tiltak, viste at trenden med færre skip hjemmehørende i OECD-området var stabil i perioden 1973 til 1984. Syse-regjeringen viser i Lysebu-erklæringen til utviklingen i skipsfarten.⁸¹

Willoch-regjeringen ønsket å jobbe for at skipsfartsnæringen fortsatt skulle ha en stor betydning i Norges utenrikshandel. Etter at den norske skipsfartsnæringen hadde gått fra 8,2% av den internasjonale fraktflåten pr. 01.07.1973 til 4,2% av den totale fraktflåten i 1984, var det behov for å styrke næringens posisjon.⁸² Det ble sett på som viktig for Syse-regjeringen å sette fokus på skipsfartsnæringens vilkår. Det synes klart at man ikke bør se seg blind på antall skip og tonnasje. St.meld. nr 53 vektlegger utviklingen i næringen og får frem den betydelige endringen den norske flåten hadde i form av omlegging til spesialfartøyer med høyere rater og bedre inntjening. Det er godt belegg for å si at et fokus på økt volum innen skipsfarten ikke var en bærekraftig strategi for Norges del. Omleggingen førte til strukturelle endringer for skipsfartsnæringen som følge av at man samlet ikke ble vektlagt internasjonalt på samme måte som tidligere fordi volumet ikke var tilstede.⁸³ For Syse-regjeringen var det et hovedpoeng å styrke inntjeningen i skipsfarten. Her brukte Syse-regjeringen St.meld. nr 53 som grunnlag for sin skipsfartspolitik.⁸⁴ Meldingen tegnet et relativt dystert bilde av skipsfartssektoren på sikt.

⁸⁰ St. meld. nr 53 (1984-1985), side 9

⁸¹ Lysebu-erklæringen 1989, side 28

⁸² St.meld. nr 53 1984-1985, side 9 og 11

⁸³ St.meld. nr 53 1984-1985, side 16

⁸⁴ Lysebu-erklæringen 1989, side 28

Det var problematisk å konkurrere med lavkostland av tre årsaker. For det første var det slik St.meld. nr 53 sier umulig for norske rederier å konkurrere med lavkostlandene på mannskapskostnadssiden.⁸⁵ Videre var det et spørsmål om sikkerhet for skip og mannskap. Skip som seilte under bekvemmelighetsflagg hadde umiddelbare kostnadsfordeler på disse to feltene. I tillegg var lavkostlandene konkurransedyktige med tanke på beskatning. Kombinasjonen reelle bekvemmelighetsskip og skip med hjemmehavn der forholdene la seg tett opp mot bekvemmelighetsnasjonenes tilbud til rederiene, gjorde det svært vanskelig for Norge å konkurrere med disse nasjonene. OECDs forsøk på å utestenge bekvemmelighetsnasjonene hadde ikke den virkningen OECD håpet på da konkurransen fra de reelle lavkostlandene ble større og overtok noe av bekvemmelighetsnasjonenes rolle.

Løsningen for norsk skipsfart ble den mer spesialiserte og teknologisk krevende transporten. St.meld. nr 53 poengterte at denne virksomheten ga en positiv avkastning til tross for mindre tonnasje og mindre frakt. Lønnsomheten ble beskrevet som bedre også for eierinteresser med utflaggede fartøy. På den positive siden beskrev Stortingsmeldingen en virkelighet der inntjening i ”utlandet” ble ført tilbake til de norske selskapene og på den måten førte til inntekter for den norske stat.⁸⁶ Fartøyer som ble knyttet til petroleumsvirksomhet ble sett på som et fortsatt vekstområde. Det er et definisjonsspørsmål hvorvidt disse fartøyene skulle regnes som en del av utenriksflåten. Stortingsmeldingen la til grunn at disse fartøyene konkurrerte, også i utlandet, om arbeidsoppdrag og at det derfor var nærliggende å kategorisere dem som del av utenriksflåten.⁸⁷

Erfaring knyttet til petroleumsvirksomhet ble sett på som en forutsetning for vekst i den norske rederinæringen. Her ble det pekt på flere utfordringer for næringen. Det mest sentrale for utenrikspolitikken var løsningen som sikret petroleumsindustriens vilkår i utlandet. St.meld. nr 53 presiserte at industrien ikke hadde et slik regime som sikret sjøfartsnæringen gode konkurransevilkår. Her var det rom for politisk arbeid for å sikre den etablerte internasjonale praksisen i sjøfartsnæringen. Tilsvarende forhold

⁸⁵ Lavkostland er definert som land, som går under kategorien bekvemmelighetsflagg.

⁸⁶ St.meld. nr 53 (1984-1985), side 13

⁸⁷ St.meld. nr 53 (1984-1985), side 15

som skipsfarten hadde, ble et mål for flyttbare fartøyer i petroleumsvirksomheten. Her var det et spørsmål om krav til bruk av nasjonale skip i deler av næringen. I disse tilfellene ble det i Stortingsmeldingen gitt uttrykk for aksept for at rederiene kunne etablere seg også lokalt. Ønsket om å få et regime der majoriteten av land godtok utenlandske skip i sin petroleumsnæring ble sentralt. Av den grunn var det viktig for Norge å benytte de etablerte regimene innenfor skipsfarten for å få til eventuelle endringer gjennom multilateralt samarbeid. Det var viktig å få en avklaring slik at petroleumsvirksomheten kunne få et regime på linje med det man hadde etablert for skipsfarten.⁸⁸

St.meld. nr 53 identifiserte bemanningskostnadene som mer betydningsfulle enn skatte- og avgiftssatser som årsaker til problemene i sjøfartssektoren. Det betydde at det var lite Norge som enkeltland kunne gjøre. Ett eller flere internasjonale regimer med størst mulig gjennomslagskraft ville være av betydning. Spesialskipene kom inn som en sektor der norske rederier hadde et konkurransefortrinn som identifiseres i St.meld. nr 53.⁸⁹ Spesialskipene hadde i tillegg til de nevnte teknologiske utfordringene også behov for kvalifisert mannskap. Det gjorde at multilaterale regimer innenfor petroleums- og sjøfartsnæringen fikk et ytterligere argument for å fokusere på de multilaterale regimene. Regulering av næringene viste seg å ha god effekt. Det var sentralt at disse spesialiserte virksomhetene kunne få et regime som ga gode og trygge konkurransevilkår.

Multilateralt samarbeid var slik jeg har forsøkt å vise i forhold til United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL), et sentralt verktøy for øke stabiliteten i det internasjonale samfunnet som Willoch-regjeringen hadde fokus på for å styrke norske egeninteresser.

St.meld. nr 52 trekker frem fem viktige områder for utenrikspolitikken. For det første knyttes utforming og gjennomføring av sikkerhetspolitikk til utenrikspolitikken. Arbeid for nedrustning nevnes her som det sentrale redskapet for et sikkerhetspolitiske regime. For det andre har Stortingsmeldingen fokus på utenriksøkonomi og styrking av norske næringsinteresser i utlandet.

⁸⁸ St.meld. nr 53 (1984-1985), side 15

⁸⁹ St.meld. nr 53 (1984-1985), side 12

Utenrikspolitikkenes mål utover å sikre stabile rammer for landets sikkerhet, var å sikre norske næringsinteresser. For det tredje omtales internasjonale energi- og ressursproblemer som sentrale. For det fjerde blir behovet for å sikre befolkningene rettigheter med tanke på å utjevne forskjellen mellom rike og fattige land beskrevet, og for det femte tar Stortingsmeldingen for seg organiseringen av utenrikstjenesten og forhold som knytter seg til andre fagområder i regjeringen. Det sentrale er at ikke alle virkemidlene sorterer under utenrikstjenesten. Utenriksdepartementet burde i følge Stortingsmeldingen sitte med det overordnede ansvar og på den måten koordinere tiltak gjennom orientering fra fagdepartementene. Delegering av ansvar burde skje unntaksvis. Utenriksdepartementet skulle med andre ord fungere som et samordningsorgan.

Willoch-regjeringen samlet utenrikspolitikken innenfor sjøfarts- og petroleumssektorene. Samlingen ble koblet til utenriksøkonomien som en viktig del av utenrikspolitikken. Dette ble omtalt i to separate meldinger som ikke ble samkjørt i utenriksøkonomien under Brundtland-regjeringen. Det at Brundtland-regjeringen ikke vektla sjøfarts- og petroleumsnæringen ble ikke korrekt sett i forhold til hvordan næringene utviklet seg fra midten av 1980-tallet. I forhold til min oppgave er en endring i hvordan regjeringene vektla næringsinteressene sett i forhold til utenrikspolitikken, et skille i regjeringenes utenrikspolitikk.

4.3 Brundtland

St.meld. nr 11 tar opp ulikhetene i Norges forskjellige multilaterale forhold. Det pekes på forskjeller internt i Europa. Disse forskjellene får også en økt betydning for å forklare forskjellene i de multilaterale forholdene.⁹⁰ Norges utenrikspolitiske forhold kan grupperes på to måter; bilaterale kontra multilaterale måter å samhandle med andre nasjoner på.

Det er ikke umiddelbart slik at jeg kan sette et skille mellom de to måtene å se på utenrikspolitikken på. Verktøyet for å få politisk endring gjennom multilateralt samarbeid ble benyttet av Willoch-regjeringen og Syse-regjeringen. De

⁹⁰ St.meld. nr 11 (1989-1990), side 9

utenrikspolitiske endringene beskrives i St.meld. nr 11 som trekker opp retningslinjer for slikt samarbeid som kunne anvendes på flere områder i utenrikspolitikken.⁹¹

St.meld. nr 11 omtaler multilateralt samarbeid slik at dette fremstår med en form for egenverdi. Denne egenverdien knyttes til sektorpolitikk og norske egeninteresser. Gevinsten lå i at det var mulig å ta ut en merverdi i et internasjonalt regime som fungerte som en disiplinerende faktor ovenfor land som ikke i utgangspunktet hadde støttet opp om de løsningene som ble fremforhandlet gjennom et multilateralt samarbeid. Samarbeidet settes inn i et system slik Brundtland-regjeringen gjennom St.meld. nr 11 viste.⁹² Dette førte til et fokus på multilateralt samarbeid som en nøkkelfaktor i det internasjonale samfunnet slik det fremstod fra slutten av 1980-tallet.

St.meld. nr 11 bidro til at den typen samarbeid som Willoch-regjeringen tydeligst anvendte i sjøfarts- og petroleumpolitikken ble koblet mot en helhet i utenrikspolitikken. Dette ble gjort ved utarbeidelse av generelle retningslinjer for multilateralt samarbeid. Med andre ord er det ikke nye verktøy som kommer på plass i St.meld. nr 11. Nærmere bestemt blir virkemidlene anvendt annerledes slik at de øker det sivile rommet slik Bailes identifiserer i sin artikkel.

St.meld. nr 11 legger slik jeg ser det til rette for en økt betydning av de humanitære sidene ved utenrikspolitikken. Dette bidrar til at engasjementspolitikken kunne få økt betydning i norsk utenrikspolitikk dersom regjeringene hadde et ønske om å styrke engasjementspolitikken. Lysebu-erklæringen tar for seg engasjementspolitikk gjennom sitt fokus på menneskerettighetsspørsmål. Plattformen St.meld. nr 11 skaper for engasjementspolitikk øker mulighetene til å nå frem med menneskerettighetsspørsmål i internasjonale regimer. Lysebu-erklæringens kapittel 2 om verdigrunnlag legger vekt på at det ”Ut fra vår kulturarv og menneskesyn er det en forpliktelse å bidra til større internasjonal rettferdighet”.⁹³

⁹¹ St.meld. nr 11 (1989-1990), side 11

⁹² St.meld. nr 11 (1989-1990), side 9

⁹³ Lysebu-erklæringen 1989, side 4

I en analyse av St.meld. nr 11 vil jeg først trekke frem den universelle formen som ligger i Stortingsmeldingen. De sektorpolitiske delene av utenrikspolitikken er tonet ned i forhold til tidligere Stortingsmeldinger om utenrikspolitikk inkludert Willoch-regjeringens St.meld. nr 52. Det er etter min mening sentralt at regjeringene fikk fokus på virkemidlene slik at regjeringene selv kunne fokusere på politikken. Samtidig ville regjeringene være sikret at tiltakene ble behandlet innenfor et system som bygde på hvordan de best kunne få gjennomslag og økt ressursutnyttelse med tanke på de tiltakene de satte inn. Jeg mener at dette er viktig fordi det førte til at det ble lagt til rette for en mer effektiv utenrikspolitikk. Ved å optimalisere byråkratiet i utenriksdepartementet ble det større rom for å få jobbet multilateralt med de tiltakene den til en hver tid sittende regjeringen så behov for å få gjennomført.

Lundestad tar for seg norsk utenrikspolitikks lange linjer i en artikkel i tidsskriftet ”Internasjonal Politikk”. Her settes St.meld. nr 11 i en kontekst som omfatter Norges utenrikspolitikk. Med dette bakteppet nevner, kommenterer og siterer Lundestad St.meld. nr 11 som ble fremlagt av utenriksminister Thorvald Stoltenberg.⁹⁴ Lundestad siterer Stortingsmeldingen for å beskrive den utenrikspolitiske selvtilliten som hadde bygd seg opp i Norge. Lundestad fremhever et politisk skille innad i Norge, og det er etter mine funn i Willoch-regjeringenes Stortingsmelding riktig når en ser på hvilke mål og det fokus de ulike Stortingsmeldingene trekker frem. Lysebu-erklæringen forkaster på ingen måte de idealene som legges for dagen i St.meld. nr 11.

Med dette inkorporerte Syse-regjeringen det Lundestad kaller brobygging som en del av sitt utenrikspolitiske fundament. Jeg finner det vanskelig å bruke ordet brobygging på den delen av St.meld. nr 11 som jeg vil trekke frem med tanke på Syse-regjeringens utenrikspolitikk. Brobygging som begrep med det begrepsinnholdet St.meld. nr 11 legger opp til, er også Lundestad tvilende til i sin artikkel. Ved ikke å forkaste idealene om flernasjonalt samarbeid som arbeidsform i det internasjonale samfunn, viste Syse-regjeringen nettopp St.meld. nr 11 sin betydning fordi virkemidlene ikke var avhengige av hvorvidt hovedfokuset var en brobyggerrolle eller en mer interessebasert tilnærmingsform. Ved å se på St.meld. nr 11 som et verktøy for

⁹⁴ Skogan (red), 1999, side 287

brobyggingspolitikk, ble St.meld. nr 11s mål for omfangsrike på vegne av de norske påvirkningsmulighetene overfor det internasjonale samfunnet. Det multilaterale samarbeidet i form av verktøyene i St.meld. nr 11, baserte seg på multilateralt samarbeid. Gevinsten av samlingen av disse virkemidlene på litt lengre sikt ble en økt betydning for de flernasjonale samarbeidsforaene.

I en internasjonal kontekst kan det diskuteres hvorvidt en norsk Stortingsmelding er av betydning. Fra et norsk synspunkt var betydningen av flernasjonalt samarbeid betydningsfullt. St.meld. nr 11 sin betydning ble sentral da samarbeidsformen ble tillagt egenvekt utover samarbeid i enkeltsaker. St.meld. nr 11 poengterer at flernasjonalt samarbeid som idé styrket mulighetene for gjennomslag også blant de land som ikke deltok eller ga sin tilslutning til en gitt løsning. St.meld. nr 11 viste til det regimet en kan forvente at ble dannet på bakgrunn av flernasjonalt samarbeid som plattform. Regimet ville da kunne påvirke flere enn de landene som i første omgang var enige om et gitt regime for å oppnå en felles løsning. På denne måten bidro et internasjonalt regime til at uenige og utenforstående nasjoner ratifiserte en enighet på tross av egne interesser.⁹⁵

4.3.1 St.meld. nr 11 sin plass i norsk utenrikspolitikk

Sett i forhold til Lundestads bruk av brobygging som et begrep i utenrikspolitikken,⁹⁶ er det et poeng å poengtere at St.meld. nr 11 ble stående som en bauta i norsk utenrikspolitikk. Ikke fordi målet om brobygging fungerte godt, men fordi det multilaterale samarbeidet som verktøy viste seg å fungere for å påvirke det internasjonale samfunnet. Det var et klart mål for Willoch-regjeringen å bruke multilaterale samarbeidsformer og strategier for å sikre innflytelse i de næringene som inngikk i utenriksøkonomien. Willoch-regjeringen la vekt på det den så som næringssektorer i vekst og med liknende problemstillinger som var fremtredende i sjøfarts- og petroleumsektoren. St.meld. nr 11s premiss er å se utenrikspolitikken i et effektivitetsperspektiv der den får mest mulig ut av ressursene. Tidligere ble ressursene brukt effektivt innenfor hver enkelt sektor. Gjennom St.meld. nr 11 ble disse sektorene sett på som viktige for å skape en helhet og forandre fokus slik at

⁹⁵ St.meld. nr 11 (1989-1990), side 55

⁹⁶ Skogan (red), 1999, side 287

regjeringene gjennom arbeidet i f.eks. engasjementspolitikken kunne organisere arbeidet multilateralt. På den måten sikret man større måloppnåelse enn tidligere. Det er ikke Stortingsmeldingens redegjørelse for hvordan verden så ut eller målsetningene for norsk utenrikspolitikk som ble stående som sentrale i St.meld. nr 11 for ettertiden, men samarbeidsformen i et helhetlig perspektiv.

Det er slik jeg ser det et godt argument for Stortingsmeldingens betydning som premissleverandør for virkemidlene i den norske utenrikspolitiske verktøykassen, at meldingen ble stående som betydningsfull. Slik jeg tolker Lundestads artikkel og bruken av begrepet brobygger, innebærer begrepet bruk av flernasjonalt samarbeid for å fremskaffe løsninger i det internasjonale samfunnet. For meg er det av betydning at jeg ikke omskriver Lundestads kritikk slik at denne passer med min analyse av St.meld. nr 11 sin betydning som et utenrikspolitisk strategidokument. Lundestads kritikk av engasjementspolitikken i arbeidet med Osloavtalen ser jeg ikke som en kritikk av St.meld. nr 11 sin verktøykasse, men snarere regjeringens bruk av denne.⁹⁷ Etter mitt syn er ikke kritikken rettet mot den delen av strategidokumentet som omhandler betydningen av sammenfatningen og analysen av et flernasjonalt samarbeid. Dette har ikke direkte sammenheng med Brundtland-regjeringens bruk av eget strategidokument for å underbygge betydningen av Norge som megler og selvstendig aktør i det internasjonale samfunnet.

Det multilaterale samarbeidet står fortsatt som en solid pilar i den norske utenrikspolitikken. Da St.meld. nr 11 skulle erstattes, ble det gjort fordi det var blitt endrede forhold i den norske utenrikspolitikken. Betydningen av det internasjonale samarbeidet settes inn i en bredere kontekst som gir tyngde til politikkområder som tidligere var med i politiske erklæringer og festskrift uten konkrete strategier for å gi politikken *de facto* betydning.

4.3.2 Brundtland-regjeringens økonomiske utenrikspolitikk

Arbeidet på det økonomiske området settes inn i en større kontekst der energi- og ressurssektorens betydning internasjonalt ble vektlagt annerledes enn tidligere.

⁹⁷ Skogan (red), 1999, side 291

Sjøfartssektoren får i St.meld. nr 11 mindre betydning i utenriksøkonomien på bekostning av petroleumssektoren. Her kan en se en utvikling fra 1978 og fremover gjennom 1980-tallet til 1986.⁹⁸ Brundtland-regjeringen trekker gjennom sin sjøfartsmelding frem betydningen av et liberalt skatte- og byråkratieregime for rederne.⁹⁹ Ikke på grunn av diskusjon rundt ulike skatteregimer, men fordi betydningen av sjøfartsnæringens relevans for utenriksøkonomien nedjusteres.

Brundtland-regjeringens omdefinering av sjøfarts- og petroleumssektoren ble ikke fulgt opp i Lysebu-erklæringen. Erklæringen refererer til St.meld. nr 53 fra Willoch-regjeringen og Brundtland-regjeringens videreføring av denne gjennom sin St.meld. nr 43. For Syse-regjeringen ble det Norges direkte interesser som skulle ligge til grunn for utenrikspolitikken.

Det er flere måter å se på St.meld. nr 11s betydning for utenrikspolitikken. Det jeg har sett i forhold til oppbygningen av utenrikspolitikken fra Willoch-regjeringen på 1980-tallet og frem mot Syse-regjeringen, er at politikkområdene som samles under utenriksdepartementet skulle flyttes ut til de respektive fagdepartementene. Her mener jeg å finne en utvikling som kan påvises i St.meld. nr 52 og i St.meld. nr 11.¹⁰⁰ Utviklingen har form av økt byråkratisering.

I Lysebu-erklæringen ser jeg et fokus på politikkområdene som hører hjemme under Norges mer direkte utenrikspolitiske interesserområder. Min tolkning av Lysebu-erklæringen er at Syse-regjeringen går tilbake til den interessestyrte utenrikspolitikken. Bistandssektoren blir av mindre betydning sett i forhold til Brundtland-regjeringens fokus på bistand. Årsaken til at jeg konsekvent velger å trekke Lysebu-erklæringen og dennes grunnlag til Willoch-regjeringens utredningsarbeid, er at det opereres med et skillet mellom sjøfartsektoren og petroleumssektoren. Lysebu-erklæringens fokus på å styrke sjøfartssektoren passer inn med Brundtland-regjeringens sjøfartsmelding idet denne meldingen bygger på det den definerer som viktig for sjøfartssektoren.¹⁰¹

⁹⁸ St.meld. nr 43 (1986-1987), side 7 og 9

⁹⁹ St.meld. nr 43 (1986-1987), side 3

¹⁰⁰ St.meld. nr 52 (1984-1985) og 11 (1989-1990)

¹⁰¹ St.meld. nr 43 (1986-1987), side 3

St.meld. nr 11 kan deles i to. For det første beskriver den mål i menneskerettighetspolitikken. For det andre var det av betydning at Brundtland-regjeringens uttalte ønske om å få videreutviklet juridiske normer i det internasjonale samfunnet. Det var i første rekke FN-systemet som var sentralt. Gjennom dette systemet for multilateral samhandling viste Brundtland-regjeringen en endret innfallsvinkel sett i forhold til St.meld. nr 52. Denne la i større grad fokuset på multilateral samhandling mer sektorspesifikt. For Brundtland-regjeringen kan det se ut til at overvåking av institusjonene har hatt betydning for å sikre implementering av et regelverk for den multilaterale samhandlingen.¹⁰²

4.3.3 Internasjonalt samarbeid om energispørsmål

Organisasjoner og fora beskrives i St.meld. nr 11 som den utstrakte (les: mest brukte) måten å få frem endringer internasjonalt i energisektoren.¹⁰³ Internasjonalt ble energisektoren på slutten av 1980-tallet i hovedsak delt i to kategorier. Den første var kjernekraft og den andre var petroleumsvirksomhet. St.meld. nr 11, sett i forhold til Willoch-regjeringens St.meld. nr 52 og 53, setter petroleumsvirksomheten i en større sammenheng i forhold til den internasjonale energisektoren. Den praktiske betydningen av dette grepet kan diskuteres. Slik jeg ser det øker det bevisstheten om petroleumsektorens betydning for den internasjonale energisektoren. Et stabilt marked i kombinasjon med et høyt prisnivå, kan ikke tilskrives Brundtland-regjeringen alene. Ved å trekke frem disse Stortingsmeldingene mener jeg å få frem måten de ulike sektorene var organisert på. For å se dette i forhold til norske interesser og da i hovedsak petroleumsektoren, var det sentralt at man hadde et stabilt regime for handel. Etter min mening økes stabiliteten ved å fremme det multilaterale samarbeidet som plattform for internasjonalt samarbeid med positiv effekt for de økonomiske sektorene.

I St.meld. nr 11 var det sentralt at man sikret en høy nok pris til å sikre at det ikke bare var oljeproduserende u-land som eksporterte råvarene. Det var et uttalt mål at råvareproduksjonen skulle fortsette også i OECD-landene. Utover Norges interesse pekes det på betydningen det ville ha for kommersielle interesser og påfølgende

¹⁰² St.meld. nr 11 (1989-1990), side 110-111

¹⁰³ St.meld. nr 11 (1989-1990), side 117-118

teknologisk utvikling som over tid kunne få betydning for petroleumsproduserende land mer generelt. I perioden november 1986-1989 omtaler St.meld. nr 11 at Norge bidro til en oljeprisstabilisering. Sentrale stikkord her er kortsiktige, ensidige, fleksible og tidsbegrensende ordninger for å sikre et stabilt marked.¹⁰⁴ Dette svekker min argumentasjon om et skille mellom Willoch-regjeringen og Brundtland-regjeringen i kontrast til Syse-regjeringens utgangspunkt i Lysebu-erklæringen. Brundtland-regjeringen satte fokus på behovet for internasjonalt samarbeid for å utnytte de ikke-fornybare energiressursene. Det åpnes for at eksisterende teknologi kunne brukes i en form for forhandlinger der målet var å øke det internasjonale samarbeidet i petroleumssektoren.

4.3.4 Internasjonalt samarbeid

FNs organisasjoner, IMF, verdensbanken, GATT og KSSE-samarbeidet settes inn i en sammenheng der disse organisasjonene danner internasjonale plattformer for samarbeid på ulike nivåer og sektorer. Forskjellen fra tidligere gjorde at samarbeid i en sektor kunne legge til rette for at landene oppnådde en større grad av samarbeid. En slik samarbeidseffekt kan defineres som en spillovereffekt av det opprinnelige samarbeidet. Dette er sentralt fordi tanken om et stadig utvidet samarbeid vil kunne drives av *effekten* av samarbeid og ikke det politiske ønsket om økt samarbeid. Samarbeid utgått fra en mer helhetlig politisk grunntanke bygde på at samarbeid har et mål utover å skape sektorpolitisk gevinst.

Slik jeg viser er det klare tegn til at Syse-regjeringen følger Willoch-regjeringens holdning til en sektormessig tilnærming til utenrikspolitikken. Dette var den mest effektive strategien for å oppnå best resultat for Norge som skulle ligge til grunn for de avgjørelsene som skulle tas i felleskap gjennom multilateralt samarbeid. Årsaken til at det var større realisme i å få gjennomført tiltakene som lå i St.meld. nr 11 på slutten av 1980-tallet, var et økt fokus i det internasjonale samfunnet på behovet og nytten av en multilateral samarbeidsform. Landene som inngikk i et internasjonalt samarbeid, ble påvirket av et regime som ble grunnlagt idet landene inngikk i et samarbeid.

¹⁰⁴ St.meld. nr 11 (1989-1990), side 119

For å vende tilbake til Syse-regjeringen er det ikke grunnlag for å si at regjeringen forkastet innholdet i St.meld. nr 11. Argumentene for og regjeringserklæringens perspektiv på enkeltsakene som sjøfart, menneskerettigheter og holdingen til EØS-prosessen fremstår i Lysebu-erklæringen som sektorpolitiske. Sektorene ble behandlet hver for seg og i liten grad sett i forhold til hverandre. Dette ble en kontrast til Brundtland-regjeringen som i større grad fokuserte på å sette den norske utenrikspolitikken i en sammenheng som avspeilet politikkenes betydning i forhold til det internasjonale samfunnet. Det var klart for Brundtland-regjeringen at et bilateralt diplomati fortsatt lå som en forutsetning for at det multilaterale samarbeidet kunne fungere. Det var fortsatt det bilaterale diplomatiet som skulle legge grunnlaget for handels- og eksportpolitikken.¹⁰⁵

Dette bidro til å tone ned betydningen av samarbeidet. Den bilaterale delen av utenrikspolitikken ble fortsatt sett på som viktig i handelspolitikken. St.meld. nr 11 definerer ikke et klart sektorpolitisk skille slik jeg har forsøkt å definere det. Meldingens fokus lå på overgangene mellom multilateralt og bilateralt samarbeid. En tolkning av betydningen for en hendelse sett i forhold til det internasjonale samfunnet, ble avgjørende for hvordan en norsk regjering burde forholde seg til samarbeid. Dersom en sak kunne plasseres med utgangspunkt i norske interesser som ikke hadde aksept i det internasjonale samfunnet, var det de politiske forbindelsene med løpende kontakt som bilateralt burde fremme de norske synspunktene.¹⁰⁶

Ved å vektlegge St.meld. nr 52 og 53 er det slik jeg ser det grunn til å se eksportsektorene som betydningsfulle for utenrikspolitikken. Det er to måter å se dette på. For det første; Willoch-regjeringens fokus på at Norges utenrikstjeneste skulle knyttes til norske interesser. For det andre; Brundtland-regjeringens fokus på at utenrikspolitikken skulle avspeile det internasjonale samfunnet mer direkte gjennom multilateralt samarbeid i tillegg til i de mer direkte norske interessene. Willoch-regjeringens meldinger hadde fokus på å finne løsninger for næringslivet. Det betydde at mange av de samme virkemidlene som Brundtland-regjeringen beskrev i

¹⁰⁵ St.meld. nr 11 (1989-1990), side 149

¹⁰⁶ St.meld. nr 11 (1989-1990), side 148

St.meld. nr 11 også var sentrale for Willoch-regjeringen. Forskjellen er hvordan de ulike regjeringene behandlet sektorene og samarbeidspotensialet på. Her var det forskjell på de politiske plattformene.

Regjeringene skilte seg fra hverandre sett i forhold til hvordan de analyserer ulike strategier for å fremme norske interesser. For det første Willoch-regjeringens fokus på norske interesser som basis for utenrikspolitikken. For det andre den økte betydningen Brundtland-regjeringen la på engasjementspolitikken som en del av utenrikspolitikken. For Willoch-regjeringens del er det viktig å understreke at innholdet i det jeg definerer som engasjementspolitikk ble ivarettatt i ulike sektorer.

4.4 Syse

Syse-regjeringen ønsket et utvidet samarbeid på områder som miljøvern, utdanning, forskning, forbrukervern mv. Her er det en kontrast til den politiske debatten slik den ble referert i Stortingstidene. Her fremkommer det at miljø ikke var et prioritert politikkområde for Syse-regjeringen.

I vurderingen av et fremtidig EØS-samarbeid uttrykkes det bekymring for at en avtale måtte håndheves med et klart beslutningssystem for å unngå uoverensstemmelser.¹⁰⁷ Regjeringens fokus synes å ha vært enkeltlandenes reelle innflytelse overfor EFTA. Regjeringen poengterte at formelle avgjørelser knyttet til EØS måtte være enstemmige internt i regjeringen.¹⁰⁸

Solhjells grep i kapitlet om EØS er å behandle spørsmålene om europeisk integrasjon som ”spørsmåla” i flertall.¹⁰⁹ Det førte til at Syse-regjeringens Europa-politikk kunne ses slik som det ble beskrevet i Lysebu-erklæringen. Solhjell setter som premiss at den enigheten de tre partiene hadde hvilte på forutsetningen om at EØS-prosessen ikke utviklet seg til et spørsmål om en tollunion.¹¹⁰ I sin bok om KrFs historie ser Solhjell forhandlingene på vårparten 1989 som en ny start for et mulig regjeringssamarbeid på borgerlig side. Solhjell identifiserer Kjell Magne Bondevik

¹⁰⁷ Lysebu-erklæringen bruker forkortelsen EES

¹⁰⁸ Lysebu-erklæringen, 1989, side 32

¹⁰⁹ Solhjell, 1998, side 497

¹¹⁰ Solhjell, 1998, side 497

som arkitekten bak 22-punktserklæringen. Erklæringen var et resultat av et brev Bondevik sendte til Høyre og SP. Starten på forhandlingene om 22-punktserklæringen gikk ved Bondeviks brev datert 04.04.1989. Solhjell fokuserer på det han ser som Bondeviks rolle som megler mellom Høyre og Sp.¹¹¹ Harald Kjøllås ser i sin bok ”Norske Statsministre” 22-punktserklæringen som en re-start for det borgerlige samarbeidet.

De konkrete regjeringsforhandlingene kom som en følge av valgresultatet ved valget i 1989. Kjøllås setter 22-punktserklæringen i sammenheng med enighet blant Høyre, Sp og KrF rundt langtidsprogrammet som kunne bli en plattform for et regjeringssamarbeid.¹¹² Valgresultatet i 1989 la grunnlaget for en borgerlig koalisjonsregjering. Regjeringen måtte ha et fjerde parti som støtte for å sikre det parlamentariske grunnlaget for sin trepartiregjering.

Årsaken til at de kunne danne en styringsdyktig regjering lå utenfor regjeringskontorene og var forankret i Fremskrittspartiets (FrP) gode valgresultat. FrP ble valgvinger som ble liggende utenfor regjeringskontorene som en ”tredje løve”. Med FrP på plass utenfor regjeringskontorene var det realistisk å vekke til live 22-punktserklæringens konklusjon om et regjeringssamarbeid da forholdene lå til rette for å forhandle om et regjeringssamarbeid. Kjøllås beskriver en uformell startfase i de politiske sonderingene som hadde til hensikt å danne grunnlaget for en borgerlig regjering. Denne fasen varte i én uke etter valget.¹¹³

Fase to kom som formelle regjeringsforhandlinger mellom Høyre, Sp og KrF på Lysebu ved Holmenkollen i Oslo, det vil si en videreføring av enigheten som ble beskrevet i 22-punktserklæringen. Fase tre ble resultatet av forhandlingene på Lysebu, det vil si gjennomføringen av Lysebu-erklæringen gjennom et regjeringssamarbeid som holdt Syse-regjeringen i regjeringsposisjon fra 16.10.1989 til 03.11.1990.¹¹⁴

¹¹¹ Solhjell, 1998, side 392

¹¹² Kjøllås, Harald, *Norske statsministre*, 1999, side 305

¹¹³ Kjøllås, 1989, side 305

¹¹⁴ Furre, 2000, side 368

Lysebu-erklæringen forutsatte partienes handlefrihet til selv å avgjøre hvilke tiltak som var best egnet til å fremme Norges interesser i forhold til EF.¹¹⁵ I spørsmålet om norsk medlemskap i unionen var det stor uenighet, noe som førte til enighet om å la spørsmål om medlemskap ligge urørt. Lysebu-erklæringens punkt om en EØS-prosess ble definert som handel med medlemskapslandene gjennom et fremtidig frihandelsområde utformet i overensstemmelse med GATT.¹¹⁶ Felles beslutningsmekanismer og administrasjon av et slikt område gjorde sitt til at EFTA-landene samlet skisserte en motvekt til de fullverdige EF-medlemmene. Det ble bestemt at en eventuell tvistedomstol skulle settes sammen av medlemmer fra EF og EFTA-land.¹¹⁷

På den måten skulle landene utenfor EF-systemet sikres innflytelse. Som en buffer for et handelsregime med innvirkning på interne forhold i medlemslandene, viser Lysebu-erklæringen videre til betydningen av at et domstolsorgan ikke burde få innvirkning på interne nasjonale forhold spesifisert som bedrifter og enkeltpersoner.¹¹⁸ En EØS-domstol skulle ha innvirkning på nasjonene.¹¹⁹ I Lysebu-erklæringen var det et hovedpoeng å skille disse spørsmålene fra spørsmål med en mer direkte tilknytning til det store spørsmålet som knyttet seg til et eventuelt fullverdig EF-medlemskap.

For Syse-regjeringens del ble det i Lysebu-erklæringen et fokusområde å bedre vilkårene for norske interesser.¹²⁰ Til forskjell fra Brundtland-regjeringen beholdt Syse-regjeringen den gjeldene utenrikspolitiske meldingen. Bistand var ikke et nytt område for regjeringene. Det var et klart definert mål for samtlige regjeringer. Brundtland-regjeringens innføring av engasjementspolitikken og fokuset på multilateralt samarbeid som verktøy for å øke gevinstene på den utenrikspolitiske arena, ble stående også under Syse-regjeringen. Det viste seg at det fra midten av 1980-tallet og fremover var grobunn for at multilateralt samarbeid som samarbeidsform for det internasjonale samfunnet, ble et satsningsområde.

¹¹⁵ Lysebu-erklæringen, 1989, side 33

¹¹⁶ Lysebu-erklæringen, 1989, side 31

¹¹⁷ Lysebu-erklæringen, 1989, side 32

¹¹⁸ Lysebu-erklæringen, 1989, side 32

¹¹⁹ Lysebu-erklæringen, 1989, side 32

¹²⁰ Lysebu-erklæringen, 1989, side 28

Bistandsektoren var for Syse-regjeringens del ikke et politisk prioritert område. Lysebu-erklæringen nevner ikke direkte bistandspolitikk. Syse-regjeringen foretar en styrkning av bistandsektoren i løpet av sin regjeringsperiode. Dette gjøres ved å hente inn Tom Wraalsen til regjeringen i 1990. Wraalsen var norsk FN-ambassadør og formann for høynivågruppen i FN fra 1985 til han i 1990 kom inn som bistandsansvarlig i Syse-regjeringen. Da Wraalsen trådte inn i regjeringen, førte det til en omorganisering av regjeringen slik at Wraalsen ble sittende som bistandsansvarlig i eget departement. Hvorvidt Wraalsens inntreden i regjeringen fikk konsekvenser for den praktiske politikken, finner jeg det vanskelig å vurdere ettersom omorganiseringen av departementsstrukturen hadde kort virketid fra den ble innført til Syse-regjeringen gikk av.

I bistandspørsmål fra 1950-tallet og fremover var det et fokus på teknologioverføring fra mottakersiden.¹²¹ Fokuset på teknologioverføring viser betydningen av teknologi som en drivende faktor for økonomisk-kommersiell utvikling utover de direkte norske interessene. Dette har jeg belyst gjennom arbeidet med de norske interessene i sjøfarts- og petroleumssektoren tidligere i oppgaven.

4.5 Willoch – Brundtland – Syse

Betydningen av petroleumsnæringen som en del av skipsfartsnæringen viste seg gjennom 1980-tallet. I motsetning til rene fraktfartøy ble det nå fokusert på spesialskip. Fra 1986-1987 økte antallet utmeldte skip. I 1987 anslås det at 1/3 av den norske flåten som bestyres fra Norge var norsk, 1/3 var eid av utenlandske interesser og kontrollert fra Norge og en siste tredjedel med utenlandske flagg ble kontrollert fra Norge. St.meld. nr 43 la til grunn at norske rederier kontrollerte 5,5% av verdens frakttonnasje i 1987.¹²² Den norske innflytelsen over andelen av verdens handelsflåte fikk en svekket posisjon fra 1973. Dette stemmer overens med Willoch-regjeringens St.meld. nr 53.¹²³ St.meld. nr 43 setter som premiss at det ikke er mulig å komme tilbake til de nivåene man hadde på 1970-tallet. Løsningen ble spesialisering av skipsnæringen. Spesialiseringen var forbundet med petroleumsvirksomheten. Hvordan

¹²¹ Arild Engelsen Ruud, og Kirsten Kjerland, *1975-1989 Vekst, velvilje og utfordringer*, 2003, side 79

¹²² St.meld. nr 43 (1986-1987), side 10

¹²³ St.meld. nr 53 (1984-1985), side 11 og 15

man koblet norsk petroleumsaktivitet sammen med skipsfartsnæringen hang sammen med det operasjonelle skillet i petroleumssektoren. Lokal tilknytning for deler av virksomheten kombinert med offshorevirksomhet ble en av følgene for næringen. Brundtland-regjeringens St.meld. nr 43 går tilbake til den sektorvise måten å stykke opp den norske utenriksøkonomien i sjøfarts- og petroleumssektoren.¹²⁴

Spesialiseringen ble sterkere for skipene innenfor petroleumsvirksomheten. Selv om man så at det ikke var mulig å kjempe mot bekvemmelighetsnasjonene med håp om å ta tilbake tonnasje, ble dette klart idet Brundtland-regjeringen senket avgiftsnivået til bekvemmelighetsnasjonenes nivå.¹²⁵ I St.meld. nr 53 identifiseres mannskapskostnadene som et sentralt punkt. ITF sikret sjøfolkene riktig hyre uavhengig hvor skipene var registrert. Dette var bestemt av sjøfolkenes opprinnelsesland og/eller bostedsland. Utviklingen med mindre tonnasje var tydelig i St.meld. nr 53. Den totale tonnasjen gikk ned på statistikken mellom 1978 og 1986.¹²⁶ Løsningen på problemet med fallende tonnasje for norsk skipsfart var den samme for Willoch-regjeringen som for Brundtland-regjeringen. Stortingsmeldingene viser også hvordan regjeringene hadde de samme løsningene på skipsfartsnæringens utfordringer. Det var de internasjonale samarbeidsorganisasjonene som kunne avhjelpe næringen og disse ble regjeringenes strategi for å bedre forholdene i næringen. Helheten i Willoch-regjeringens håndtering av problemet ga seg utslag i et forsøk på å koble norske rederes interesser med petroleumssektoren gjennom å fokusere på vekstmulighetene for sjøfartsnæringen innenfor petroleumsektoren. Brundtland-regjeringen forholdt seg til at veksten i petroleumssektoren var av betydning for skipsfarten. Brundtland-regjeringen brukte ikke den samme koblingen av disse to sektorene i sin skipsfartsmelding på samme måte som Willoch-regjeringen gjorde. Resultatet ble at de internasjonale aspektene ved petroleumsektoren, sett i forhold til det internasjonale regimet i sjøfartssektoren, ikke kom i fokus på samme måte som under Willoch-regjeringen.

For Brundtland-regjeringen var det sentralt å unngå bruk av tiltak som kunne beskrives som subsidier. Virkemidlene var fortsatt å finne i gruppen rederier som

¹²⁴ St.meld. nr 43 (1986-1987), side 6

¹²⁵ St.meld. nr 43 (1986-1987), side 5 og 8

¹²⁶ St.meld. nr 43 (1986-1987), side 8

kunne tenkes å flagge hjem. Det var viktig for Brundtland-regjeringen å se på de konkurransevilkårene norske rederier møtte. Konkurranselighet eller tilnærmet like forhold var viktig også for Brundtland-regjeringen.¹²⁷ I skipsfart under norsk flagg måtte det gjøres endringer, men det var et uttalt ønske om å ikke komme på nivå med bekvemmelighetsnasjonene.¹²⁸ Her ble det åpnet for å se på krav til mannskapsbesetning samt at skatteleggingen av utenlandske rederier som investerte i Norge skulle begrenses.¹²⁹ Utviklingen som var beskrevet i Willoch-regjeringens St.meld. nr 53, ble videreført i St.meld. nr 43. Det ble færre norskregistrerte skip og flere skip under bekvemmelighetsflagg. ITFs betydning for skip som var registrert i Norge ga Norsk Sjømannsforbund mulighet til en særskilt avtale om hyre for norsk mannskap og sikkerhet for at ITF fulgte opp med nødvendige sanksjoner.¹³⁰

St.meld. nr 11 *"Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk"*, ble godkjent i statsråd 11.08.1989. Med andre ord ble meldingen gjort gjeldende for den norske utenrikspolitikken som strategidokument litt over en måned før Stortingsvalget i september 1989. I Lysebu-erklæringen fremgår det hva Syse-regjeringen definerte som utenrikspolitikk. Hovedfokuset var betydningen av den norske utenrikspolitikken sett i forhold til de norske utenrikspolitiske næringslivsinteressene. Multilateralt samarbeid var det politiske verktøyet som var av betydning for både Willoch-regjeringen og Syse-regjeringen.

Det som på 1980-tallet ble igjen av den omgripende ideen om omfordeling gjennom ny økonomisk verdensorden (NØV) fra 1970-tallet, var et fokus på behovet for institusjoner som kunne bidra til "internasjonal faglig bistand".¹³¹ Sett i forhold til Willoch-regjeringen var dette en videreføring av måten å se på bistand på. Bistanden skulle i ytterligere grad føres gjennom verdensbanken, International Monetary Fund (IMF) og FN-organisasjonene.¹³² Denne organiseringen av bistand og handel passer med Brundtland-regjeringens St.meld. nr 11 og dennes mantra om at overføringer og gjennomføringer ved bruk av multilaterale kanaler gjorde ressursbruken mer effektiv.

¹²⁷ St.meld. nr 43 (1986-1987), side 4

¹²⁸ St.meld. nr 43 (1986-1987), side 4

¹²⁹ St.meld. nr 43(1986-1987), side 25

¹³⁰ St.meld. nr 43 (1986-1987), side 7

¹³¹ St.meld. nr 11 (1989-1990), side 91

¹³² UNDP er spesielt nevnt i St.meld. nr 52

På den måten kunne bistanden ventes å generere en meravkastning i form av mer effektiv bistand sett i forhold til en bilateral organisering av bistanden.

FN og FN-systemets betydning for norsk utenrikspolitikk på slutten av 1980-tallet kobles mot utenrikspolitikken i lys av Willoch-regjeringen og Brundtland-regjeringen sett i forhold til Syse-regjeringen. De perspektivene St.meld. nr 11 trekker opp for multilateralt samarbeid knyttes ikke direkte opp mot norske interesser i utenrikspolitikken fordi engasjementspolitikken etter hvert kan sies å bli førende for den norske utenrikspolitikken. St.meld. nr 11 tar for seg et eget kapittel der det redegjøres for interessesituasjonen.¹³³ De enkelt faktorene som trekkes frem der tyder på at Brundtland-regjeringen ikke definerte Nord-sør spørsmål som betydningsfulle sett i forhold til direkte norske interesser.

St.meld. nr 11 setter opp syv mål og prioriteringene i norsk FN-politikk. I denne oppgaven velger jeg å ikke liste opp de syv målene – kun diskutere enkelte av målene i lys av målformuleringene i St.meld. nr 11. Som ledd i bruken av multilateralt samarbeid for å øke måloppnåelsen og effektiv ressursbruk, ble FN og FNs underorganisasjoner betegnet som hjørnesteiner i norsk utenrikspolitikk.¹³⁴ Det betyr i praksis at Norges FN-politikk ble en ledende del av Norges strategi for å fremme multilaterale samarbeidsformer. FN-organisasjonene var viktige også for Willoch-regjeringens utenrikspolitikk. Hovedbudskapet var at Brundtland-regjeringen poengterte dette ved å vise til den multilaterale samarbeidsformen som verktøy. Hvis en isolert ser på de syv målene, viser de ikke et klart skille mellom verktøybeskrivelse og politiske områder, noe som ble en svakhet i meldingen på lang sikt samtidig som det viser hvor direkte nyttig en slik tilnærming er. St.meld. nr 11 peker på reformarbeidet i FN-systemet i 1985 som en årsak til FNs økte innflytelse i det internasjonale samfunnet. Syse-regjeringens Tom Wraalsen var leder for høynivågruppen som førte til at Norges stemme i perioden frem mot 1990 var relativt sterk i FN.

¹³³ St.meld. nr 11 (1989-1990), side 45

¹³⁴ St.meld. nr 11 (1989-1990), side 78

Betydningen av et skifte i utenrikspolitikken fikk, som jeg har vist via gjennomgangen av Lysebu-erklæringen, ikke den betydningen St.meld. nr 11 la opp til. For Syse-regjeringen var det de næringspolitiske interessene som var sentrale i utenrikspolitikken. Syse-regjeringen gjorde som Willoch-regjeringen og fokuserte på hvordan sjøfarts- og petroleumssektorenes interesser best kunne ivaretas. Det sentrale med Brundtland-regjeringens St.meld. nr 11 er nettopp overføringen av multilateralt samarbeid til ”nye” områder. Bruken av disse virkemidlene hadde tidligere vært forbeholdt politikkområder som kunne relateres til sikkerhets- og næringspolitikk.

I boken ”Stat, nasjon, klasse” pekes det på i kapittelsammendraget ”geografi, religion, samfunnsklasse” at motstanden mot EF-medlemskap var størst blant velgerne.

Partilederne var positive til et medlemskap. Charles De Gaulle, fransk president 1959-1969, identifiseres som hovedårsak til at debatten om norsk medlemskap ble lagt død.¹³⁵ Bailes fokuserer på en nordisk modell og at denne la grunnlaget for at de nordiske landene valgte gjennom reelle valgmuligheter, ulike veier frem mot politisk-økonomisk samarbeid med Europa. Denne strategien bygde på et politisk rom i Skandinavia for at handels- og næringspolitikk kunne ta sin plass i de respektive landenes utenrikspolitikk uten umiddelbare konflikter med sikkerhetspolitiske interesser.¹³⁶ St.meld. nr 11 bruker begrepet nordiske land når det henspeiles på de samme forholdene som Alyson tar opp i sin artikkel. Det sentrale for meldingens bruk av de nordiske landene er å vise hvilken betydning geografi, økonomi og kultur hadde da det gjaldt å knytte disse landene sammen til én betegnelse. Det geografiske begrepet kunne dermed anvendes for å vurdere områdets forhold til Europa og verden forøvrig.

St.meld. nr 11 slår fast at en med den felles opptreden av de nordiske land øker landenes samlede innflytelse innenfor multilateralt samarbeid. Dette gjør at den samlede nordiske innflytelsen øker sett i forhold til den innflytelsen landenes ressursinnsats isolert sett skulle tilsi.¹³⁷ Samtidig er det som St.meld. nr 11 beskrev, et sentralt punkt i den nordiske modellen at landene isolert valgte sikkerhetspolitiske løsninger uavhengig av naboene. Dette kunne ført til at landene ikke hadde fått den

¹³⁵ Rokkan, 1987, side 201

¹³⁶ Holtmark, Pharo, Tamnes (red), 2003, side 427

¹³⁷ St.meld. nr 11 (1989-1990), side 46

effekten av samarbeid i regionen og i det internasjonale samfunnet som landene *de facto* fikk.

I den økonomiske utenrikspolitikken var det reelle skiller i den sivile delen mellom de ulike norske regjeringenes utenrikspolitikk. Slik jeg ser det blir disse skillene i utenrikspolitikken, kombinert med et fokus på multilateralt samarbeid internasjonalt, noe som ga de nordiske landene stor innflytelse over utviklingen i det internasjonale samfunnet sett i forhold til landenes størrelse og betydning på den internasjonale arena.

Den multilaterale samarbeidsformen førte til at de nordiske landene fikk to fordeler. For det første bidro multilateralt samarbeid til at den sivile delen av utenrikspolitikken økte i betydning på bekostning av den sikkerhetspolitiske delen. Dette fordi regimet landene oppnådde gjennom multilateralt samarbeid i seg selv kunne sies å sikre regimets betydning i sikkerhetspolitikken. Resultatet ble ytterligere styrking av sikkerhetsregimet gjennom multilateralt samarbeid. For det andre kunne en konsensus rundt et utenrikspolitisk verdensbilde forutsettes å styrke det Bailes definerer som den sivile delen av utenrikspolitikken.¹³⁸

Det var ikke Norges sikkerhetsgarantist som opphørte å eksistere i 1991. Endringene i det internasjonale samfunnet bidro likefullt til at de politiske virkemidlene som beskrives i St.meld. nr 11, ble stående som betydningsfulle også for senere perioder i utenrikspolitikken. St.meld. nr 11s beskrivelse av et verdensbilde preget av forholdet mellom USA og Sovjetunionen som motpoler, mistet forklaringskraft med tanke på å beskrive det internasjonale samfunnets sammensetning og funksjoner som et sikkerhetsregime på globalt nivå. Det ble desto viktigere å bruke multilaterale samarbeidsformer i det internasjonale samfunnet i perioden etter 1991.

4.5.1 Sikkerhetspolitikk i forhold til de tre regjeringene

For Willoch-regjeringens St.meld. nr 52 ble Norges innsats i UNIFIL satt i sammenheng med sikkerhetspolitikken. Innsatsen ble sett i sammenheng med

¹³⁸Holtmark, Pharo, Tamnes (red), 2003, side 426

økonomisk utenrikspolitikk gjennom en argumentasjon bygd opp rundt Norges økonomiske egeninteresse i stabilitet for Midtøsten. Her vektlegges FNs fredsarbeid. St.meld. nr 52 vektlegger resolusjonsarbeidene fra 1967 og 1973, og dette viser at det var FN som et overnasjonalt eller et mellomstatelig regime, Willoch-regjeringen fokuserte på. Ved å bruke UNIFILs fredsbevarende operasjon som eksempel, gir det et godt fokus på det Stortingsmeldingen definerer som det politiske interesseområdet.¹³⁹ Her trekker St.meld. nr 52 frem behovet for stabilitet i Midtøsten. Det er et godt poeng, men det sorterer under Norges mer direkte interesser.

Problemet var at FN-innsatsen ble brukt i en argumentasjon for å legitimere at formålet og stabiliteten hadde en direkte økonomisk betydning for Norge. Det blir etter mitt syn ikke riktig å bruke UNIFIL-operasjonen fra 1978 og fremover som et eksempel på at FN-operasjoner sikrer Norges økonomiske interesser på kort sikt. Innvendingen er at det var sammenfall i UNIFIL-engasjement og økende oljepris med betydning for Norge. St.meld. nr 52 trekker ikke denne parallellen. Stortingsmeldingens fokus er UNIFILs sikkerhetspolitiske argument som overførbar til den økonomiske sektoren gjennom økt stabilitet i regionen.

Etter mitt syn er stabilitet et argument som over tid kan ses som et forhold som fremmer økonomisk vekst. Det blir likevel problematisk å se UNIFIL-operasjonen som et argument for stabilitet i og for Norge. I denne sammenheng gir det St.meld. nr 52 en overgang mellom de økonomiske og sikkerhetspolitiske vurderingene. Det er her St.meld. nr 52 går over til å fokusere på det stabiliserende elementet ved UNIFIL-operasjonen sett i forhold til Norges direkte interesser. Det synes klart at Stortingsmeldingen viser til et norsk sikkerhetsregime og ikke burde trekke inn vern om økonomiske verdier som motiv og et påfølgende argument for sine politiske virkemidler. FN som en mellomstatelig eller en overstatelig organisasjon, ble trukket frem i forkant og etterkant av det økonomiske argumentet i Stortingsmeldingen. Det kan med andre ord ha vært et forsøk på å vise at Willoch-regjeringen så økonomiske fordeler av en slik organisering i tillegg til de nevnte sikkerhetspolitiske vurderingene.

¹³⁹ St. meld. nr 52 (1984-1985), side 13

For Brundtland-regjeringen ble det sentralt å få inn engasjementspolitikken som en del av den utenrikspolitiske plattformen. St.meld. nr 11 trakk opp noen retningslinjer for utviklingen av det internasjonale samarbeidet. For det første var det ikke uventet et ønske om multilateralt samarbeid for å sikre stabiliteten i det sikkerhetspolitiske regimet. Langs denne dimensjonen er det liten uenighet i det politiske Norge om strategien. Her føyer Syse-regjeringen seg inn i rekken av regjeringer før og etter. Den sikkerhetspolitiske utfordringen ble løst ved hjelp av multilateralt samarbeid i NATO forankret i særlige forhold til britene og amerikanerne både før og etter Syse-regjeringen.¹⁴⁰ Norges forhold til britene hadde også betydning for sikkerhetspolitikken. I forholdet til den økonomisk motiverte utenrikspolitikken bidro Norges forholdet til Storbritannia til at Norge ikke gikk i forhandlinger om medlemskap. Som følge av De Gaulles holdning til britisk medlemskap i EF, valgte Norge å vente med medlemskapsforhandlinger på 1960-tallet slik at avstemningen om norsk medlemskap også ble utsatt.¹⁴¹

St.meld. nr 11s beskrivelse av de norske interessene understreker hvor viktig det var å løsrive sikkerhetspolitikken fra de andre delene av utenrikspolitikken. En slik argumentasjon finner jeg ikke i Willoch-regjeringens St.meld. nr 52. Her er det på sin plass å moderere mitt utsagn. Det er ikke slik at jeg kan vise at det er et skille i utenrikspolitikken. Det er ikke et skille som gir seg utslag i nytten av å dele utenrikspolitikken i en sikkerhetspolitisk del og en sivil, økonomisk del. Bailes ser på forholdet mellom sikkerhetspolitikken og den økonomiske utenrikspolitikken. Sektorene av utenrikspolitikken var mer eller mindre uavhengig av hverandre i Norden.

Bailes sin argumentasjon forklarer hvordan det internasjonale klimaet i verden og spesielt i Norden gjorde at multilaterale virkemidler ble godt egnede arbeidsredskap. For St.meld. nr 11 var det av betydning fordi det ga seg utslag i en blokkdannelse i det internasjonale samfunnet som var preget av ulike sikkerhetspolitiske løsninger i de respektive landenes utenrikspolitikk. Poenget for oppgavens del er at det nordiske utenrikspolitiske klimaet åpnet for et utenrikspolitisk regime som ga seg utslag i et scenario der landene fikk stor innvirkning på egen utenriks- og sikkerhetspolitikk.

¹⁴⁰ Tamnes, 1997, side 345

¹⁴¹ Rokkan, 1987, side 153

Dette scenarioet ga den sivile delen av utenrikspolitikken en større plass i det politiske bildet, sett i forhold til sikkerhetspolitiske avveininger.

4.6 Konklusjon

Likheten for de tre regjeringene var de multilaterale samarbeidsorganisasjonene som arbeidsverktøy. I tillegg var de ulike multilaterale samarbeidsorganisasjonene i noen grad i endring og utvikling fra 1980-tallet frem mot 1990 årene. Med forbehold om dette har det vært av betydning for meg å sette organisasjonene som arbeidsverktøy inn i sammenheng med de ulike regjeringene. I første omgang så jeg på de ulike regjeringenes strategier for utenrikspolitikken. I forhold til Willoch-regjeringen var det et poeng å sette St.meld. nr 52 og nr 53 i sammenheng med hverandre slik at jeg fikk frem det klare fokuset Willoch-regjeringen hadde på næringsinteressene sett i forhold til utenrikspolitikken. I andre omgang har Brundtland-regjeringens St.meld. nr 11 vært sentral for å få frem Brundtland-regjeringens utenrikspolitikk og denne regjeringens forhold til engasjementspolitikken. For å få frem næringsinteressene i utenrikspolitikken slik Brundtland-regjeringen så dem, ble St. meld. nr 43 sentral. Syse-regjeringens avklaringer i Lysebu-erklæringen som omhandlet utenrikspolitikken, har vært basert på utenrikspolitikken slik den fremstod ved Stortingsvalget i 1989. Avklaringene i Europapolitikken fremstod som de viktigste avklaringene i Syse-regjeringens utenrikspolitikk. Til sist viste en sammenligning av regjeringene forskjeller og likheter med sikkerhetspolitikken som et eget underkapittel.

5 Internasjonale hoveddimensjoner og norsk utenrikspolitikk

I arbeidet med dette kapitlet vil Syse-regjeringen bli vurdert med utgangspunkt i Stortingsmeldingene. I det følgende vil det bli sentralt å knytte de lange linjene i norsk utenrikspolitikk til Lysebu-erklæringen for å belyse om det kan ha betydning for regjeringserklæringens avklaring rundt spørsmål knyttet til utenrikspolitikken.

5.1 *St.meld. nr 52 og 53 i utenrikspolitikken*

Som beskrevet kan St.meld. nr 52 og 53 settes i sammenheng og utgjør etter min mening en helhet som beskriver Willoch-regjeringens strategi i utenrikspolitikken. Syse-regjeringen, gjennom Lysebu-erklæringen, har i store trekk det samme synet på utenrikspolitikk som de politiske presiseringene som fremkommer i de to Stortingsmeldingene. Dette gjør at det er grunnlag for å skille Syse-regjeringens utenrikspolitikk fra den utenrikspolitikken som beskrives i Brundtland-regjeringens St.meld. nr 11. St.meld. nr 11 erstattet St.meld. nr 52. St.meld. nr 52 trekkes tilbake i 1986, og frem til en ny Stortingsmelding fremlegges i 1989, har man i realiteten ikke et styringsdokument for utenrikspolitikken.¹⁴² Arbeidet med St.meld. nr 11 skulle vise seg å bli sentralt for Brundtland-regjeringen. St.meld. nr 11s virkelighetsbeskrivelse sett i forhold til sikkerhetspolitikken, ble utdatert etter kort tid. Det skjedde store globale og regionale endringer fra 1989 til 1991, som Berlinmurens fall i november 1989 og Sovjetunionens oppløsning i august 1991.¹⁴³ Disse hendelsene ble stående som politiske endringer som viste med all tydelighet at det var og ble et endret internasjonalt samfunn på slutten av 1980-tallet. For Syse-regjeringen betydde dette at det ble store endringer i det sikkerhetspolitiske regimet i perioden fra 1989 og fremover.

Den multilaterale forankringen av sikkerhetspolitikken gjennom NATO med bilaterale forankringer til britene og amerikanerne, fungerte etter hensikten for Norges del. Eventuelle endringer gjorde ikke utslag på Norges forhold til det sikkerhetspolitiske regimet. Holdbarheten av dette systemet gjorde at den sivile delen

¹⁴² St.meld. nr 11 (1989-1990), side 5

¹⁴³ Geir Lundestad *Øst, Vest, Nord, Sør-hovedlinjer i internasjonal politikk etter 1945*, 2000, side 118 og 190

av utenrikspolitikken kunne fortsette langs de linjene som tidligere var trukket opp. For Syse-regjeringen betydde det at den økonomiske utenrikspolitikken i form av EØS-prosessen kunne videreføres. EØS-prosessen førte an i utviklingen frem mot en ferdig forhandlet EØS-avtale som ble ratifisert i 1992. Utviklingen i EØS-prosessen fortsatte uavhengig av de store geopolitiske endringene verden gjennomgikk i perioden fra Berlinmurens fall til Sovjetunionens oppløsning.

Hva skyldes det så at St.meld. nr 11 ble toneangivende fra 1990-tallet?

Brundtland-regjeringen fremmet sin nye utenrikspolitiske melding i en tid der det beviselig var store endringer i geopolitikken som man skulle tro endret det sikkerhetspolitiske regimet. I forhold til oppgaven er dette noe jeg ser som et uttrykk for at sikkerhetspolitikken var så godt utformet at den inneholdt tilstrekkelig fleksibilitet til å takle endringene. Endringene i det internasjonale samfunnet bidro til at de politiske virkemidlene som beskrives i St.meld. nr 11, ble stående.

St.meld. nr 11s beskrivelse av et verdensbilde preget av forholdet mellom USA og Sovjetunionen som motpoler, mistet forklaringskraft med tanke på å beskrive det internasjonale samfunnets sammensetning og funksjoner som sikkerhetsregime på globalt nivå. St.meld. nr 11 beskriver bruk av multilateralt samarbeid og regimer på en ny måte sett i forhold til St.meld. nr 52. Engasjementspolitikken som begrep, ble et resultat av St.meld. nr 11. Det ble viktig å bruke multilateralt samarbeid på politikkområder som tidligere ikke hadde hatt fokus på disse virkemidlene.

5.2 Et regionalt perspektiv på internasjonale hoveddimensjoner

Bailes og Ristes definisjoner av det offentlige og sivile nivået i et samfunn er ikke kompatible fordi Bailes lar det offentlige ordskifte bety en maktfaktor på bekostning av stormaktenes innflytelse i det internasjonale samfunnet. Bailes sine argumenter for denne betydningen av samfunnets kontroll med sikkerhetspolitikk forklares ved å vise til hvordan dette forholdt seg i Skandinavia.¹⁴⁴ Fra Ristes side legges det ikke inn en slik maktdimensjon. Småstatens forhold til stormaktene var det forholdet som er av

¹⁴⁴ Holtsmark, Pharo, Tamnes, (red.), 2003, side 426

betydning.¹⁴⁵ Her er det et spørsmål om hva en småstat kan ytre offentlig og på den måten stadfeste sin versjon av saken på et gitt tidspunkt.

For det første var det ikke uventet et ønske om multilateralt samarbeid for å sikre stabiliteten i det sikkerhetspolitiske regimet. Langs denne dimensjonen er det liten uenighet i det politiske Norge om strategien. Syse-regjeringen følger denne sikkerhetspolitiske strategien. Den sikkerhetspolitiske utfordringen ble løst ved hjelp av multilateralt samarbeid i NATO forankret i forholdet til britene og amerikanerne.¹⁴⁶ Som følge av De Gaulles holdning til britisk medlemskap i EF, valgte Norge å vente med medlemskapsforhandlinger på 1960-tallet.¹⁴⁷ Boken i serien ”Det Blå bibliotek” har i kapittelsammendraget til kapitlet ”geografi, religion, samfunnsklasse” et avsnitt der Rokkan peker på at motstanden mot EF-medlemskap var størst i befolkningen. Partilederne derimot var positive til et medlemskap. De Gaulle identifiseres som hovedårsaken til at debatten om norsk medlemskap ble ”lagt død” på 1960-tallet.¹⁴⁸

Bailes fokuserer på en skandinavisk modell. Denne la grunnlaget for at de skandinaviske landene valgte ulike veier frem mot politisk-økonomisk samarbeid med Europa. Dette bygde på et politisk rom i Skandinavia for at handels- og næringspolitikk kunne ta sin plass i de respektive landenes utenrikspolitikk uten umiddelbare konflikter med sikkerhetspolitiske vurderinger.¹⁴⁹

St.meld. nr 11 bruker begrepet nordiske land når det henses på de samme forholdene som Bailes drøfter i sin artikkel. St.meld. nr 11s bruk av begrepet nordiske land viste til hvilken betydning geografi, økonomi og kultur hadde når det gjaldt å knytte disse landene sammen til én betegnelse når spørsmålet ble drøftet internasjonalt. Begrepet Skandinavia fungerte godt for Bailes fordi denne delen av Europa samhandlet godt multilateralt. St.meld. nr 11 slo fast at med den felles opptreden i de nordiske landene økte landenes samlede innflytelse ved bruk av

¹⁴⁵ Riste, 1991, side 6

¹⁴⁶ Tamnes, 1997, side 345

¹⁴⁷ Rokkan, 1987, side 153

¹⁴⁸ Rokkan, 1987, side 202

¹⁴⁹ Holtmark, Pharo, Tamnes (red) 2003, side 427

multilateralt samarbeid som virkemiddel. Den samlede nordiske innflytelsen økte sett i forhold til den innflytelsen landenes ressursinnsats isolert skulle tilsi.¹⁵⁰

Det nordiske utenrikspolitiske klimaet åpnet for et utenrikspolitisk regime som ga seg utslag i et scenario der landene fikk innvirkning på egen utenriks- og sikkerhetspolitikk. Dette scenarioet ga den sivile delen av utenrikspolitikken stor plass i det politiske bildet, sett i forhold til de sikkerhetspolitiske avveiningene. Disse ble mer eller mindre fremtredende, og da som kulisser, i den offentlige debatten.¹⁵¹

5.3 Nord-sør-dimensjonen

Øst-vest-forholdet utgjorde hoveddimensjonen av utenrikspolitikken. St.meld. nr 52 beskrev forholdet som hovedaksen i utenrikspolitikken.¹⁵² Forholdet mellom øst og vest kunne defineres som et nærliggende problem som kunne ha blitt styrende for den norske utenrikspolitikken. På lengre sikt definerte St.meld. nr 52 Nord-sør-aksen til å være en akse på lik linje med Øst-vest-aksen. De to aksene var ikke ment å ha lik betydning i sikkerhetspolitikken. Nord-sør-aksen var en identifikasjon av en fremtidig konfliktlinje som kunne få betydning for utenrikspolitikken.¹⁵³ St.meld. nr 52 tar ikke opp hvorvidt Nord-sør-spørsmålet ville kunne utgjøre en sikkerhetspolitisk faktor i fremtiden. Bevisstheten rundt rike og fattige land i økonomisk og sosial forstand, ble trukket frem uten at den ble definert som en trussel som kunne påvirke direkte norske interesser.

St.meld. nr 11 har dette som et eget avsnitt under forhold som ikke direkte berørte norske utenrikspolitiske interesser. Årsaken til at den ble tillagt betydning var at norsk utenrikspolitikk fra Brundtland-regjeringens side var ventet å bli påvirket av den internasjonale dimensjonen ved utenrikspolitikken. Det vil si en dimensjon som ikke avløste Øst-vest-dimensjonen, men som kom som et tillegg. Nord-sør-aksen ble definert til å være av økonomisk betydning på kort sikt ved at Norge bidro med ulike hjelpetiltak slik at økt levestandard kunne oppnås. På lengre sikt definerte ikke St.meld. nr 11 hva utfordringene konkret kom til å bli. Det kan se ut til at

¹⁵⁰ St.meld. nr 11 (1989-1990), side 46.

¹⁵¹ Svein G. Holtmark, Helge Ø. Pharo & Rolf Tamnes (red), 2003, side 427-428

¹⁵² St.meld. nr 52 (1984-1985), side 3

¹⁵³ St.meld. nr 52 (1984-1985), side 35

bekymringen stoppet ved at Stortingsmeldingen definerte et velstandsskille mellom nord og sør. Konsekvensene av dette skillet ble i liten grad drøftet i St.meld. nr 52.¹⁵⁴ I Willoch-regjeringens St.meld. nr 52 beskrives farene forbundet med supermaktens intervensjon i den tredje verden som en del av Nord-sør-dimensjonen slik den fremstod i utenrikspolitikken. Dette ble også sett på som en mulighet til å påvirke den internasjonale utviklingen.¹⁵⁵ På det globale nivået trekkes medlemskapet i FN frem som et godt redskap for den norske utenrikspolitikken.¹⁵⁶

5.4 Norges egeninteresse i utenrikspolitikken

Willoch-regjeringen beskrev i St.meld. nr 52 Norges egeninteresse i å arbeide multilateralt og bilateralt for å bedre dialog og forhandlinger mellom supermaktene. Økt stabilitet og rustningskontroll i kombinasjon med økt grad av nedrustning, var målene for denne politikken. Målet var å oppnå et mer *rasjonelt* samarbeidsforhold mellom øst og vest.¹⁵⁷ På det sikkerhetspolitiske nivået ble det vist til at diskusjoner rundt økonomisk byrdefordeling i de multilaterale samarbeidsforaene, ble ført i en konstruktiv tone. Dette så St.meld. nr 52 på som styrkende for samarbeidet over tid. Det er ikke tvil om at målet for samarbeidet var å sikre stabilitet. St.meld. nr 52 så dette som et uttrykk for styrken i samarbeidet. I likhet med Bailes argumenterte også St.meld. nr 52 for at enighet om stabilitet ikke var et hinder for diskusjon rundt handelspolitikken. Meldingen trakk her særlig frem de multilaterale organisasjonene OECD, GATT og COCOM.¹⁵⁸

5.4.1 OPEC, en multilateral organisasjon med betydning for "utenfor-landet" Norge

Organisation of Petroleum Exporting Countries (OPEC) ble grunnlagt i 1960. Landene samlet seg i en organisasjon som skulle bli sentral i utviklingen av petroleumsmarkedet.¹⁵⁹ OPEC viste sin betydning for verdensøkonomien i to perioder, 1971-1973 og i 1979. Dette skjedde gjennom at OPEC bidro til å høyne

¹⁵⁴ St.meld. nr 52 (1984-1985), side 3

¹⁵⁵ St.meld. nr 52 (1984-1985), side 4

¹⁵⁶ St.meld. nr 52 (1984-1985), side 4

¹⁵⁷ St.meld. nr 52 (1984-1985), side 5

¹⁵⁸ St.meld. nr 52 (1984-1985), side 5

¹⁵⁹ Palmer, Colten and Kramer, 2002, side 966

prisen på petroleumsprodukter. Konsekvensen ble to energikriser i de nevnte periodene for de oljeimporterende landene. Etter disse krisene ble det klart at stabile petroleumseksportører, innenfor oljeeksport som ikke ville bruke sin produksjonsmakt, ønsket å påvirke markedene som svar på politiske utfordringer. Disse eksportlandene ble å foretrekke for importlandene fordi prisstabiliteten var antatt å være større. OPEC som organisasjon var den viktigste aktøren i petroleumsmarkedet på eksportsiden. For Norge som selvstendig petroleumseksportør, fikk politiseringen av oljemarkedene betydning i en oppstartfase av den norske petroleumssektoren. Norge fant olje, og produksjonen starter i 1971.¹⁶⁰

Oljen i Nordsjøen må kunne beskrives som vanskelig tilgjengelig. Frykten for politiserte eksportører gjorde allikevel funnene kommersielt attraktive. Sektoren vokste utover på 1980-tallet, og i Willoch-regjeringens St.meld. nr 53 ble den satt i sammenheng med St.meld. nr 52. Sjøfartsmeldingen tegnet et bilde der sjøfartssektoren var en sektor som det var vanskelig å kontrollere politisk. Næringen kunne unndra seg politisk kontroll ved å flagge ut. Det samme konkluderer Brundtland-regjeringen også med i sin sjøfartsmelding.¹⁶¹

Willoch-regjeringen viste i sjøfartsmeldingen at sjøfartssektoren hadde likheter med den voksende petroleumssektoren. De to meldingene som Willoch-regjeringen la frem viste sammenhengen mellom disse to sektorene og vektla behovet for å arbeide for internasjonale regimer for å kontrollere og tilrettelegge for sjøfarts- og petroleumssektorene. Dette arbeidet ble også viktig for Syse-regjeringen og ble nevnt i Lysebu-erklæringen som et gode nasjonen måtte forsøke å bli mindre avhengig av. Lysebu-erklæringen tar til orde for å opprette et oljefond på følgende måte:

”Det må derfor opprettes et oljefond som tar hensyn til at petroleumsinntektene representerer en uttapping av nasjonalformuen. Fondet må bidra til at petroleumsinntektenes virkning på norsk økonomi blir stabilisert og mer påregnelig i fremtiden.”¹⁶²

Betydning av offshoresektoren viste seg med full tyngde utover på 1980-tallet. Det var petroleumsektoren som bidro til store deler av fastlandsøkonomiens vekst.

¹⁶⁰ Helge Ryggvik, Marie Smith-Solbakken og Else Wiker Gullvåg, ”Blod, svette og olje”, 1997, side 98

¹⁶¹ St.meld. nr 43, side 3-4

¹⁶² Lysebu-erklæringen 1989, side 5

Syse-regjeringen hadde et uttalt behov for å øke konkurransekraften til den eksportrettede fastlandsøkonomien. Tiltaket som skisseres fra Syse-regjeringen, var å overføre ressurser fra skjermet til konkurranseutsatt virksomhet på fastlandet.¹⁶³

Petroleumsvirksomheten ble sett på som en mulighet til å øke betydningen av Nord-områdene gjennom økonomisk og ressurspolitisk samarbeid. Slik verden utviklet seg på 1980-tallet førte det til at Nord-områdene ble viktige fordi konfliktnivået var lavt. En økning av aktiviteten i området førte til tilstrekkelig interesse og oppmerksomhet slik at sikkerhetsregimet i store trekk forble uendret. Sett i forhold til OPEC var det gjennom 1980-tallet sentralt at Norge stod utenfor OPEC og kunne tilby en forsyningssikkerhet som ikke var direkte påvirket av OPEC-avgjørelser. På kostnadssiden var Norge tillagt liten betydning. Sett i forhold til leveringssikkerheten var norske petroleumsressurser allikevel sentrale. Det som defineres som de oljeproduserende utviklingsland i OPEC ble sett på som en pressgruppe med økende makt.¹⁶⁴

5.5 Konklusjon

Willoch-regjeringens utenrikspolitiske melding ble fra min side koblet til sjøfarts- og petroleumssektoren sett i lys av utenrikspolitikkens bruk av multilateralt samarbeid. Gjennom strategidokumentenes bruk av multilateralt samarbeid som politisk verktøy, kom også sektorene i fokus. Med tanke på Brundtland-regjeringen var det engasjementspolitikken og dennes fokus på multilaterale virkemidler som ble vektlagt. Brundtland-regjeringen hadde også fokus på sjøfart- og petroleumssektorene, men da som mer ulike sektorer sett i forhold til Willoch-regjeringens vekting av sjøfart- og petroleumssektorene i forhold til utenrikspolitikken.

Det regionale perspektivet ble behandlet i et eget kapittel og ble knyttet mot sikkerhetspolitikken. Regjeringenes forhold til Nord-sørdimensjonen og Norges egeninteresse i utenrikspolitikken, ble sett på som multilateralt samarbeid i forhold til regjeringenes strategidokumenter. Her ble det en overlapping i forhold til kapittel fire

¹⁶³ Lysebu-erklæringen 1989, side 5

¹⁶⁴ St.meld. nr 52 (1984-1985), side 3

og gjennomgangen av de ulike regjeringenes strategidokumenter med tilknytning til de respektive regjeringenes utenrikspolitikk. Det politiske verktøyet er med på å danne en rød tråd i oppgaven gjennom et fokus på multilateralt samarbeid i utenrikspolitikken også i dette kapitlet.

6 EØS

Det man kan se av debattene fra perioden, er at Syse-regjeringens holdning til den europeiske integrasjonen er et klart stridstema internt. Uenigheten blant regjeringspartiene var i stor grad dominert av Europaspørsmål, og jeg har blant annet av den grunn ikke trukket en parallell fra EØS-prosessen til sikkerhetspolitikken og EF-prosessen.

6.1 EØS-prosessen – Europatilnærming på 1980-tallet

Det er sentralt at Lysebu-erklæringen ikke definerte en klar politisk plattform for Syse-regjeringens holdning til Europapolitikken. Furre påpeker dette i sitt bind av bokserien "Norsk historie 800-2000". Trepartiregjeringen formulerte ikke en klar politikk i forhold til EØS-spørsmål utover én holdning til en EØS-prosess definert i Lysebu-erklæringen. Det som er interessant er at regjeringen ikke på forhånd klargjorde det som skulle bli sentralt kun måneder senere. Brundtland-regjeringen som Syse-regjeringen overtok etter, hadde arbeidet med utarbeidelsen av en EØS-avtale som var viktig for Norges handels- og utenrikspolitikk. Syse-regjeringen tok ikke stilling til spørsmålet om politisk innhold i EØS-prosessen i Lysebu-erklæringen. Det er enighet om at dette var hovedårsaken til at regjeringen ikke holdt lengre enn til oktober 1990, altså i drøyt tolv måneder.

Hvorfor man ikke kunne fortsette et regjeringsamarbeid ved å utelukke EØS fra den politiske dagsorden, må forklares med den betydningen en handelsavtale med EF-landene hadde for Norge. En regjering må forholde seg til tidligere regjeringers arbeider i form av Stortingsmeldinger og vedtatt politikk som legger føringer for hva en sittende regjeringen kan fokusere på. Arbeidet med en EØS-prosess er et slikt politikkområdet. Arbeidet med en handelsavtale med det europeiske handelsområdet, pågikk fra 1970-tallet frem mot signeringen av EØS-avtalen i 1992.¹⁶⁵ Utviklingen av EØS-avtalen er av flere i historiografien beskrevet som en vesentlig del av Norges utenrikspolitikk. Betydningen av Delors besøk hos Brundtland-regjeringen våren 1989, viser at arbeidet med EØS-avtalen var viktig. Prosessen var intensivert i perioden fra før Syse-regjeringen tiltrådte og frem mot implementeringen av

¹⁶⁵ Sollhjell, 2008, side 497 – 498 og 500

EØS-avtalen i 1994.¹⁶⁶ Sett i forhold til Syse-regjeringen kan det sies å ha vært *vel* optimistisk å inngå et regjeringssamarbeid uten å ta tilstrekkelig hensyn til arbeidet med en EØS-avtale.

6.2 Lysebu-erklæringen som grunnlag for et regjeringssamarbeid med EØS som bakteppe

Lysebu-erklæringen som i stor grad var sentrert rundt de områdene Syse-regjeringen var enig om, la premisser også for hvordan Syse-regjeringen kunne arbeide i forhold til EØS-spørsmål. Å forvente at Lysebu-erklæringen skulle ta opp EØS-samarbeidet utover det erklæringen inneholdt, var ikke å forvente da Lysebu-erklæringen avklarte at Syse-regjeringen som kollegium ikke var enige om en vei videre i forhold til EØS-spørsmål.¹⁶⁷

I Lysebu-erklæringen ble det fremhevet at Syse-regjeringens enighet i spørsmål som knyttet seg til EØS, ikke omfattet utviklingen av prosessen frem mot en eventuell EØS-avtale. Det var av betydning at enigheten *ikke* omfattet en eventuell avtales innhold. Treparti-regjeringens regjeringstid sammenfalt med avslutningsfasen i avtaleforhandlingene som ble undertegnet av Delors og daværende statsminister Brundtland i 1992. I regjeringserklæringen ble det fremhevet at det var enighet rundt prosessen om EØS-forhandlingene og at regjeringen ikke var forberedt på den handels- og utenrikspolitiske utviklingen som fant sted i Stortingsperioden 1989-1993. Fremdriften i EØS-forhandlingene ble understreket ved EF-kommisjonærens Norgesbesøk våren 1989.¹⁶⁸

6.3 Lysebu-erklæringen – Syse-regjeringens plattform

Det politiske grunnlaget for Syse-regjeringen var som nevnt, Lysebu-erklæringen. Denne var delt i fire politiske hovedsaker, og i tillegg var den en gjennomgang av regjeringens verdigrunnlag. For det første var det politikk for å fremme økonomisk vekst og økt sysselsetting. For det andre var det fokus på miljø-, natur- og ressursvern. For det tredje tok Lysebu-erklæringen for seg regjeringens grunnlag med tanke på

¹⁶⁶ Furre, 2000, side 350

¹⁶⁷ Lysebu-erklæringen, 1989, side 29 og 30

¹⁶⁸ Tamnes, 1997, side 230

velferd og omsorg, og for det fjerde var det regjeringens politiske fundament for sikkerhet og internasjonalt samarbeid som ble trukket frem. Der fremheves og defineres forholdet til Europa spesielt med tanke på EØS-prosessen.

I utdypningen av utenrikspolitikken, kalt "Forholdet til Europa", ble det fokusert på Norges forhold til handelspolitikken.¹⁶⁹ EFTA-området og tilpasningen til EFs indre marked ble det sentrale for regjeringens utenrikspolitikk. I en totalvurdering av Lysebu-erklæringen bør det fremheves at det var Syse-regjeringens forhold til Europa som ble definert og klargjort i de utenrikspolitiske sakene som ble tatt opp i erklæringen. Det er på dette punktet at regjeringen hadde samlet seg om en klart definert politikk. Avgrensningene for hva regjeringen var enige om i utenrikspolitikken var med andre ord klare.

Utdypningen av utenrikspolitikken ble fokusert rundt "Forholdet til Europa". Forholdet ble definert som muligheter til å påvirke Norges forhold til EFTA og EØS-prosessen. Det at denne erklæringen ser tilnærmingen til Europa som en utvikling kan ha hatt betydning for vektlegging av politiske tilnærmelser mot kontinentet. Dette var nødvendigvis ikke forankret i handels- og næringsinteresser, snarere i valutapolitikken. Dette var et sentralt poeng fordi Sp så behovet for en handels- og næringsmessig tilnærming til et EØS-samarbeid.¹⁷⁰ Det var for Sps del en definert forskjell på nevnte handelstilnærming og eventuell politisk tilnærming. Spørsmålet om EF hadde allerede påvirket den norske, politiske scenen i flere tiår.

6.3.1 Valutavedtaket i forhold til Europapolitikken

Mjøset påpeker at det var kort tid mellom Syse-regjeringens valutavedtak og regjeringens avgang. Dette danner grunnlaget for å se på Syse-regjeringens forhold til valutapolitikken. I Lysebu-erklæringen støtter Syse-regjeringen seg til Kleppeutvalgets innstilling til valutapolitikken.¹⁷¹ At regjeringssamarbeidet baserte seg på enighet i valutapolitikken gjør at en endring i valutapolitikken også kan forklare regjeringens avgang. Slik jeg ser det er Syse-regjeringens valutavedtak fra

¹⁶⁹ Lysebu-erklæringen 1989, side 28 og 28

¹⁷⁰ Roar Madsen, *Motstraums* 1959 - 2000, 2001, Side 184 og 185

¹⁷¹ Lysebu-erklæringen 1989, side 9

oktober 1990 ikke et brudd med Kleppeutvalgets innstilling. Her baserer jeg meg på Kleppes selvbiografi ”*Kleppepakke meninger og minner fra et politisk liv*”. Kleppe redegjør for valutapolitikken med vekt på den løsningen regjeringen gikk inn for frem mot den europeiske sentralbankens ECU i april 1972.¹⁷² Frem til slutten av 1978 var NOK bundet mot EFs valuta.

For å sette perioden 1972-1978 i forbindelse med Syse-regjeringens regjeringstid synes det klart at de to valutavedtakene er kompatible rent teknisk ved at vedtakene forholdt seg til ulike tidsperioder i norsk historie. I min oppgave vil de kunne sammenholdes ettersom vedtakene forholdt seg til den norske utenrikspolitikken og at de begge ble knyttet til de ulike regjeringenes Europapolitikk. Den politiske tilnærmingen til valutafastsettelsen av NOK i en fastkurs mot ECU sammenfaller i tid med Syse-regjeringens fall.¹⁷³ Mjøset trekker parallellen til den borgelige regjeringens fall i 1971. Spørsmål knyttet til EØS-prosessen tillegges ulik vekt i september 1989 og i oktober 1990. Dette er etter mitt syn et viktig moment fordi det påvirket valutapolitikken. Dette var et politikkområde som for det første var preget av tekniske virkemidler og som for det andre hadde en definert enighet gjennom Lysebu-erklæringen.

Syse-regjeringens samarbeid med EFTA om en EØS-prosess kan ses som en klar politisk vinkling i forhold til EØS-prosessen. Konkrete regler for en avtale med EFTA-landene, var fra regjeringens side forventet å innebære et gjensidighetsprinsipp. Dette var med på å danne regjeringens grunnlag i utenrikspolitikken. Utfordringene var at det var et misforhold mellom de avklaringene og avgrensningene Lysebu-erklæringen la frem og de forutsetningene om enighet som ble lagt frem i samme erklæring. Det betyr at en kan se Lysebu-erklæringen som et selvmotsigende prosjekt der Syse-regjeringen ble enig om å handle etter noen retningslinjer eller scenarioer. Forutsetningen for dette var at det kunne oppnås enighet rundt disse punktene på et senere tidspunkt.

¹⁷² Kleppe, 2003, side 213

¹⁷³ Knutsen, Sørbo og Gjerdåker (red), 1995, side 288

I lys av dette vil jeg støtte meg til Furre's utsagn om at "...bomba låg i lasta og tikka".¹⁷⁴ Det er her imidlertid et poeng at regjeringen ikke ble dannet med tanke på innholdet i en EØS-avtale. Høsten 1989 var det ikke en selvfølge at forhandlingene rundt en EØS-prosess skulle materialisere seg i en avtale kun få år etter. I ettertid synes det klart at perioden fra slutten av 1980-tallet og frem mot 1992 var viktig for den avtalen man til slutt endte opp med.¹⁷⁵

I en diskusjon omkring den utenrikspolitiske tradisjonen sett i forhold til den økonomisk integrasjon i Europa, blir partienes individuelle holdninger sentrale. Å forstå den betydningen europeisk integrasjon hadde for regjeringen som helhet, vil også kunne forklare årsakene bak det som i litteraturen, og av Furre eksplisitt, blir kalt "... bomba låg i lasta...".¹⁷⁶

Regjeringspartienes syn på den økonomiske delen av integrasjonen blir drøftet i litteraturen. Syse-regjeringen blir satt inn i en sammenheng der mållinjen var ratifisering av EØS-avtalen. Syse-regjeringens forhold til europeisk integrasjon kan knyttes til de lange linjene i Norges utenrikspolitikk. I forhold til europeisk integrasjon og samarbeid peker Tamnes på Delors deltagelse på Oslo-møtet i 1989. Dette var en viktig fase i utviklingen frem mot 1994. Tamnes tidfester prosessen som en maratonprosess fra 1986-1992 der Syse hadde en kort inntreden fra høsten 1989 til høsten 1990.¹⁷⁷

Syse-regjeringens Europapolitikk i en utenrikspolitisk sammenheng belyses gjennom Tamnes sin bok "Oljealder". Han viser til Oslo-Brüsselprosessen fra Delors sitt møte i Oslo der EØS-planen ble lansert og frem mot ratifisering av avtalen i mai 1992.¹⁷⁸ Prosessen ble påvirket av at det var Arbeiderpartiet som var "igangsetter" og "ferdigstiller" av EØS-prosessen og avtalen på norsk side.

¹⁷⁴ Furre, 2000, side 277

¹⁷⁵ Tamnes, 1997, side 230

¹⁷⁶ Furre, 2000, side 277

¹⁷⁷ Tamnes, 1997, side 229 og 231

¹⁷⁸ Tamnes, 1997, side 231

Høyre og KrF var enige om innholdet i EØS-avtalen, også *etter* at regjeringssamarbeidet var oppløst.¹⁷⁹ Dette viste en positiv holdning til EØS-avtalen blant to av de tre regjeringspartiene også i prosessen frem mot en ferdig EØS-avtale i 1992. Sp var det regjeringspartiet som var skeptisk til europeisk integrasjon allerede fra Roma-traktaten i 1957.¹⁸⁰ Her har det vært interessant å se hvordan de ulike partiene i Syse-regjeringen vurderte innholdet av en EØS-avtale. I den litteraturen jeg har forholdt meg til gjennom arbeidet med denne oppgaven er Furre, Tamnes og Lundestad samstemte på dette punktet.

Spørsmålet litteraturen derimot ikke svarer på er hvordan et spørsmål, som gjennom Lysebu-erklæringen ble drøftet og funnet en løsning på, kunne få regjeringen til å spore av etter så kort tid. Partiene ble riktignok ikke enige om hvordan de skulle forholde seg til spørsmål om europeisk integrasjon utover en felles holdning til EØS-prosessen. Spørsmålene kom på ingen måte overraskende på regjeringspartiene, noe også Furre peker på.¹⁸¹ Underforstått blir det at regjeringen ikke burde tiltrådt uten å ha en avklaring på hvordan den skulle forholde seg til spørsmål om europeisk integrasjon utover Lysebu-erklæringens avklaringer - en forklaring på regjeringens korte levetid. Lysebu-erklæringens enighet rundt europeisk integrasjon strekker seg til enighet om at regjeringen var internt uenig. Litteraturen tar for seg Syse-regjeringens forhold til den europeiske integrasjonen, og det blir konkludert med at spørsmål som knyttet seg til integrasjonen var Syse-regjeringens hovedproblem. Konklusjonene trekkes på bakgrunn av analyser av de tre partienes syn på integrasjon. Jeg har liten grunn til å trekke analysene i tvil. Partienes syn på integrasjon var ikke i endring verken i forkant, under eller i etterkant av regjeringssperioden. Det er et spørsmål om hvordan de tre partiene kunne inngå i et regjeringssamarbeid da uenigheten på dette punktet var stor.

Høyre var enig internt om partiets standpunkt. Det samme gjaldt Sp. KrF var preget av intern uenighet. I KrF ble det ingen synlig uenighet i form av splittelse i partiet.¹⁸² Sp hadde en posisjon som et nei-parti. Denne holdningen ble av betydning for Syse-regjeringen. Høyre gikk inn for medlemskap dersom dette skulle bli en aktuell

¹⁷⁹ Solhjell, 2008, side 380

¹⁸⁰ Furre, 2000, side 203

¹⁸¹ Furre, 2000, side 277

¹⁸² Furre, 2000, side 213

problemstilling.¹⁸³ Francis Sejersted fokuserer på at tanken om et fellesmarked i Europa er et prosjekt der Høyre var positive av ideologiske årsaker.¹⁸⁴

Innholdet i integrasjonsspørsmålet slik det drøftes i litteraturen, åpnes for flere måter å forstå europeisk integrasjon. Dersom jeg tolker det som EØS-samarbeid, vil det bli fokus på det økonomiske samarbeidet. Denne tolkningen er relevant for Syse-regjeringen sett i lys av det jeg har trukket frem i litteraturen om utenrikspolitikken i perioden. Det vil forklare at det var mulig å samle Syse-regjeringen om en felles plattform.

I forhold til Syse-regjeringen ble spørsmålet om en EØS-prosess og innholdet i en slik prosess en utfordring som Lysebu-erklæringen ryddet av veien på kort sikt. Regjeringssamarbeid ble basert på enighet om spørsmålet om en EØS-prosess. Hvor godt veien var ryddet var et spørsmål for regjeringssamarbeidet. Innholdet i prosessen stod partiene i følge Lysebu-erklæringen fritt til å vurdere. Erklæringen viste til en enighet om å fortsette EØS-prosessen. Enigheten innebar ikke det eksplisitte innholdet i den videre EØS-prosessen. Lysebu-erklæringen skapte trygghet for at EØS-prosessen ble videreført.

Det er som tidligere nevnt, skrevet lite om de interne politiske beslutningene som førte til bruddet i Syse-regjeringen i november 1990. Mjøset antyder en årsaksforklaring på bruddet. Han ser valutavedtaket som en direkte årsak. Denne årsaken kan kobles mot to deler av Lysebu-erklæringen. For det første Europapolitikken gjennom valutavedtakets tekniske forhold til ECU, og for det andre kan valutavedtaket ses i sammenheng med Kleppeutvalgets valutainnstilling som Lysebu-erklæringen fastsetter enighet om.¹⁸⁵

Mjøset viser til den korte tiden fra Syse-regjeringen vedtok å binde NOK med fastkurs til ECU frem til regjeringen gikk av.¹⁸⁶ Vedtaket ble gjort i oktober 1990, og tiden frem til regjeringens avgang 03.11.1990 var kort. Syses eget regjeringsnotat fra 28.10.1990 identifiserer samarbeidsproblemer i regjeringen sett i forhold til

¹⁸³ Furre, 2000, side 203

¹⁸⁴ Sejersted, 1984, side 289

¹⁸⁵ Lysebu-erklæringen 1989, side 9

¹⁸⁶ Knutsen, Sørbo og Gjerdåker (red), 1995, side 288

EØS-prosessen. Dette var en forklaring på hvorfor han ønsket "... å melde til Kronprinsregenten om at den nåværende regjering søker avskjed,...".¹⁸⁷ Mjøset peker på at valutavedtaket var *det* vedtaket fra regjeringen som gikk lengst i å tilpasse Norge til EF i Syse-regjeringens regjeringsperiode.

Syse gikk ikke inn og spesifiserte den spesifikke årsaken til regjeringsbruddet. Dette gjorde at det er naturlig å se på valutavedtaket som en årsak til regjeringsbruddet. Det er to faktorer som var av betydning for hvorvidt valutavedtaket bør ses som den direkte årsaken til bruddet. En årsak er den korte tiden som gikk mellom valutavedtaket og oppløsningen av Syse-regjeringen. Mjøset tidfester hendelsene med et mellomrom på åtte dager. En annen årsak er sammenheng mellom valutavedtaket og Syse-regjeringens forhold til EØS-prosessen fordi valutavedtaket knytter NOK til ECU. Et slik vedtak er ikke utelukkende en bestemmelse som får konsekvenser for valutaen. Den kan og bør ses i sammenheng med den politiske signaleffekten et slikt vedtak må kunne antas å ha. Vedtaket kan dermed settes i sammenheng med en politisk tilnærming overfor EF.

Det er avgjørende om en EØS-prosess innebar at landene bandt sine valutaer mot ECU. Slik jeg ser det var dette ikke obligatorisk del av den midlertidige løsningen EF tilbød EFTA-landene. Det er sentralt at en EØS-avtale fra EFs side var ment som en midlertidig løsning for å hindre et skred av nye medlemskandidater som ønsket tilgang til det indre markedet som oppstod som en følge av Maastricht-traktatens implementering i 1993.¹⁸⁸ Den midlertidige løsningen EF presenterte for EFTA-landene tok fra EFs side sikte på å inkorporere EFTA-landene i EF på sikt. Dette gjør at en ytterligere tilpasning til EF utover det Syse-regjeringen hadde som plattform i Lysebu-erklæringen, må kunne beskrives som en potensiell "rød klut" for Sp. Valutapolitikken ble med andre ord fylt med et politisk innhold i større grad enn tidligere.

¹⁸⁷ Syses Regjeringsnotat 28.10.1990, side 3

¹⁸⁸ Dinan, 2004, side 245-246 og 340

Lysebu-erklæringen stadfestet en tilslutning til Kleppeutvalgets innstilling.¹⁸⁹ Kleppes memoarer peker på at en slik valutabinding ble brukt også i perioden 1972-1978.¹⁹⁰ Utgang av ”valutaslangen” kom i 1978.¹⁹¹

I forhold til EFTA-landenes tilgang til fellesmarkedet var det i mai 1987 fra EFs side en fordel om det kunne opprettes en forbindelse med de gjenværende EFTA-landene. I perioden forut for starten på EØS-prosessen gikk flere land over fra EFTA til å bli medlemstater i EF. I januar 1989 ble det fra presidenten for Europakommisjonen, Delors, foreslått at det burde bli opprettet en organisasjon med formål om å samordne samarbeid mellom EFTA-landene og EF. EØS-området ble utformet fra Delors forslag i januar 1989.¹⁹² Det var flere politiske hindringer. Dinan ser fiskeritilgang for medlemsland i norsk fiskerisone som en hindring for Norges del.¹⁹³ Her er det en klar parallell til forhandlingene om norsk medlemskap i den Europeiske Unionen (EU) og fiskerisektorens betydning for senere forhandlinger. På det juridiske området var det definisjonsproblemer i forholdet mellom EFTA-landene og EF-landene. Det førte til at det i desember 1991 ble opprettet en domstol for å avklare uoverensstemmelser i samarbeidet mellom EFTA og EF-landene.

Til tross for en ferdig forhandlet avtale ble ikke EØS det organisasjonen opprinnelig var ment å være. Det ble et steg på veien mot fullt medlemskap i unionen for brorparten av de opprinnelige EFTA-landene.¹⁹⁴ Delors sin intensjon om EØS som et steg på veien mot fullt medlemskap i EF, gjorde at de gjenværende EØS-medlemmene mistet mye av den innflytelsen de hadde som EFTA-medlemmer. Årsaken var at flere land gikk over til et fullverdig medlemskap og dermed gikk ut av EFTA-grupperingen. EØS-avtalen ble ratifisert av Stortinget i 1992 og ble satt i funksjon fra januar 1993. Den ble av liten betydning for EF. Dinan ser perioden fra 1991-1992 som en periode der EFTA-landene mistet både forhandlingsrom og styrke gjennom økt interesse blant de opprinnelige EFTA-landene til å inngå fullverdig medlemskap i EF.

¹⁸⁹ Lysebu-erklæringen 1989, side 9

¹⁹⁰ Kleppe, 2003, side 213 og 385-386

¹⁹¹ Kleppe, 2003, side 288

¹⁹² Dinan, 2004, side 223

¹⁹³ Dinan, 2004, side 223

¹⁹⁴ Dinan, 2004, side 225

Enhets-akten førte til et mer omfattende samarbeid i Europa og skapte et velferdsystem som ble tiltrekkende på mange land, noe som førte til flere medlemskapsland. Sett i forhold til perioden fra 1991-1992 var det riktignok ideen om et slik velferdsystem som var av betydning. Velferdsystemet ble påbegynt av Delors i 1987 ved at han presenterte et offensivt budsjett. Budsjettet inneholdt sektorer som forskning og utvikling og et velferdssystem som kunne bidra til økt omfordeling innad mellom medlemstatene.¹⁹⁵

Utviklingen av et EF med fokus på velferd var avhengig av et reelt ønske om å øke unionens budsjetter. I 1988 skapte dette problemer for den tyske kansleren Helmut Kohl. Han ble satt i et dilemma beskrevet av Dinan, ved på den ene siden å måtte ta hensyn til tyske skattebetalere og på den andre siden betydningen av prosessen frem mot en utvidelse av samarbeidet. Dette ville innebære fordeler for tysk økonomi som en stor eksportør i europeisk sammenheng. Den tyske subsidieringen av EFs budsjetter var betydelig, særlig sett i forhold til at britene ikke betalte sin fulle del av regningen.

Til tross for vanskelighetene med finansieringen ble det klart at Delors lyktes med å få til ytterligere omfordeling i 1988 som følge av "The Delors package".¹⁹⁶ Dette bidro til at køen av nye medlemssøkere til unionen økte. Dette fikk konsekvenser for de gjenværende EØS-landene som mistet mye av sin forhandlingsposisjon ved at medlemsmassen gikk ned. For EFTA-samarbeidet og videreføringen av EØS-samarbeidet hadde makten sitt fundament i antallet land i større grad enn reell økonomisk påvirkningskraft.

6.4 EØS-samarbeidet i en økonomisk-kontekst

Europa-spørsmål beskrives i større detalj enn det som var tilfellet for andre politikkområder.¹⁹⁷ Betydningen av hvordan Syse-regjeringens håndtering av forholdet til Europa ble sett på som utslagsgivende. Dette understrekes ved at Furre og Mjøset begge peker på Syse-regjeringens forhold til Europa-spørsmål i sine respektive

¹⁹⁵ Dinan, 2004. side 226

¹⁹⁶ Dinan, 2004. side 227

¹⁹⁷ Lysebu-erklæringen 1989, side 29-33

arbeider. Furre vektlegger direkte at avklaringene i Lysebu-erklæringen angående forholdet til Europa ikke holdt da det kom til den praktiske gjennomføringen.¹⁹⁸ Dette er etter mitt syn en klar henvisning til at Syse-regjeringens Europa-politikk ikke kom til å fungere. Furre definerer spørsmålet som et EF-spørsmål på tross av at han selv i samme avsnitt vektlegger betydningen av Lysebu-erklæringens avklaring av en felles EØS-politikk.¹⁹⁹

Syse-regjeringens avgang i oktober 1990 kan ha flere årsaker. For det første peker Mjøset på sin side på det han ser som den mest markante EF-tilpasningen Syse-regjeringen gjennomførte i sin regjeringstid. Han kobler den valuta-politiske beslutningen til regjeringens avgang.²⁰⁰ For det andre Syses eget regjeringsnotat 28.10.1990, hvor Syse satte EØS-prosessen i sammenheng med regjeringens avgang:

”Regjeringssamarbeidet mellom de tre partier har fungert meget godt. Men i denne ene saken knyttet til de norske forhandlinger med EF i EØS-prosessen, er vi uenige om den videre behandling”.²⁰¹

For det tredje trekker Solhjell frem et annet spørsmål som er av mer semantisk karakter. Han stiller spørsmål om det er riktig å behandle spørsmålet om Syse-regjeringens forhold til europeisk integrasjon som ett eller flere spørsmål. Jeg mener å kunne skille de tre holdningene til regjeringsbruddet fra hverandre. Disse omhandler spørsmålet om Norges holdning til europeisk integrasjon. Sett i forhold til Syse-regjeringen er det prosessen med en EØS-avtale som har vært det viktigste for min drøftning av Syse-regjeringens utenrikspolitikk og regjeringens plass i den utenrikspolitiske historien. Det er her et spørsmål om det pekes på én og samme årsak i de ulike analysene. Sett i forhold til den forklaringen Syse ga i sitt notat, er det interessante betraktninger Mjøset gjør om valutavedtaket fra Syse-regjeringen som utslagsgivende for regjeringsbruddet.

Furres argumentasjon knyttes mer generelt til Syse-regjeringens håndtering av EF-spørsmål. Det fører til en tolkning av EØS-prosessen som et skritt på veien mot en fremtidig norsk inntreden i EF. Et slik syn passer med Dinans tolkning av Delors motiv for å sette i gang en EØS-prosess med og for EFTA-landene. Ved å sette

¹⁹⁸ Furre, 2000, side 277

¹⁹⁹ Furre, 2000, side 277

²⁰⁰ Knutsen, Sørbo og Gjerdåker (red), 1995, side 288

²⁰¹ Regjeringsnotat 28.10.90, side 2

EØS-prosessen inn i en argumentasjonsrekke med norsk medlemskap i EF som siste stoppested, fjerner man betydningen av innholdet og enigheten i Lysebu-erklæringen.

Solhjell lar startskuddet for Norges forhold til EF gå i 1973 - med bakgrunn i EFTA-samarbeidet og handelsavtalen fra 1973. Handelsavtalen kom i stand året etter Norges første folkeavstemming om EF-medlemskap. Med bakgrunn i nei-resultatet fra folkeavstemningen er det, slik jeg ser det, mulig å skille spørsmålet om norsk EF-tilknytning og en EØS-prosess.

Kleppe ser Norges forhold til EFTA som en epoke fra 1973 til etter Luxemburgmøtet 09.04.1984. EFTA-medlemmene vedtok Luxemburg-erklæringen på EFTAs første møte med EF-kommisjonen og dets medlemsland. Kleppe beskriver i sine memoarer at det var uoverensstemmelser av formell art. Det ble et spørsmål om hvorvidt EFTA-sekretariatet hadde en rettmessig plass på møtet. Kleppe fikk plass ved forhandlingsbordet som medlem av EFTA. Det ble protestert mot dette, og årsaken var at EFTA-samarbeidet var bilateralt og at EFTA som organisasjon ikke skulle ha et sete ved forhandlingsbordet.²⁰² EFTA-landene ble etter Luxemburg-erklæringen i hovedsak en gruppe som forhandlet med EF. Det bilaterale samarbeidet som ga seg utslag i Kleppes erfaring, ble etter mitt syn mindre idet EFTA gikk over til å forholde seg som én gruppe etter Luxembourgmøtet. Dette understrekes av Kleppe i hans bok "Norges vei til Europa". Kleppe beskriver at de tosidige samarbeidsforholdene mellom hvert enkelt EFTA-land og EF minket i betydning.²⁰³ Dette var til fordel for et multilateralt samarbeid. I det nye landskapet ble EFTA EFs motpart i samarbeidet i High Contact level group (HCLG).

Det er to hovedpoeng fra 1984 og fremover til Syse-regjeringens inntreden på den norske politiske hovedscenen som følge av resultatet ved Stortingsvalget 1989. For det første var det at multilateralt samarbeid økte i betydning som arbeidsverktøy for norsk utenrikspolitikk. For det andre var det samarbeidets form. Kleppe skisserer et regime der EFTA og EF drøfter politiske sider ved samarbeidet to ganger i året. Den politiske enigheten mellom EFTA og EF ble videreført i praksis av eksepertgrupper

²⁰² Kleppe, 2003, side 369

²⁰³ Kleppe, 1989, side 36-37

som var satt sammen på bakgrunn av EFTA og EF i fellesskap.²⁰⁴ For å gjennomføre de politiske vedtakene som HCLG gjorde, vokste ekspertgruppene i omfang. EFTA-ministrene og det medlemmet av kommisjonen som hadde ansvar for tredjelandssamarbeidet, var ansvarlig for den politiske oppfølgingen.²⁰⁵

6.5 Konklusjon

EØS-prosessen var en sentral del av Lysebu-erklæringens avklaringer om utenrikspolitikken. Sammenfatningen av Syse-regjeringens Europapolitikk trekker linjene fra valutavedtaket i 1989 til utviklingen av EFTA og EØS-prosessen fra 1986 og frem mot avtaleinngåelse i 1992. Dette kapitlet er preget av hvordan valutavedtaket bør ses. For å få frem vedtaket som et mer teknisk finanspolitisk instrument, har jeg vist til valutavedtaket i 1972. Vedtaket fra 1972 var også preget av politiske avveininger og ble endret som følge av endringer i EF i 1978. I forhold til Syse-regjeringens valutavedtak var også det preget av vedtakets politiske innhold eller konsekvenser slik jeg har forsøkt å vise.

Det multilaterale samarbeidet er beskrevet ved å vise til ulike praktiske samarbeidsprosjekter. EFTA- og EØS-samarbeid var de sentrale områdene for multilateralt samarbeid og samordning i Europapolitikken som en overordnet kategori slik Lysebu-erklæringen definerer politikken. Fra et EFTA- og EØS-perspektiv som en mer praktisk tilnærming for å vise løsningene i multilaterale samarbeid, viste strategidokumentene ulike tilnærminger til Europapolitikken på 1980-tallet. Fokuset har vært Lysebu-erklæringen og dette dokumentets betydning for Syse-regjeringens Europapolitikk sett i lys av multilateralt samarbeid for å fremme norske interesser.

²⁰⁴ Kleppe, 1989, side 37

²⁰⁵ Kleppe, 1989, side 37

7 Konklusjon

Denne oppgaven har tatt for seg koblingene mellom Lysebu-erklæringen og Stortingsmeldingene. Gjennom analysen av disse koblingene har jeg vist at Syse-regjeringen ikke utelukkende forholdt seg til Willoch-regjeringens nærings- og utenrikspolitiske Stortingsmeldinger som grunnlag for Lysebu-erklæringen. Syse-regjeringen kombinerte strategidokumentene og fikk frem en egen plattform i Lysebu-erklæringen. Ved å undersøke Stortingsmeldingene og Lysebu-erklæringen inngående, har jeg kunnet se hvilke løsninger som ble skissert på de til dels like utfordringene. Problemstillingene i sjøfartsnæringen er et område hvor regjeringene hadde tilnærmet like utfordringer og hvor tiltakene i relativt stor grad var sammenfallende for de tre regjeringene jeg har hatt fokus på. Ved å ta utgangspunkt i sjøfartsnæringen, har jeg kunnet se at det dannet seg et annet skille mellom regjeringene slik at hvordan regjeringene koblet næringspolitikk til utenrikspolitikk ble sentralt. Gjennom dette har jeg kunnet beskrive en forskjell fra andre sektorer hvor regjeringene hadde ulike løsninger. Det kom frem bilder der den utenrikspolitiske konteksten regjeringene satte sjøfarts- og petroleumssektoren inn i, ble avgjørende og samlet regjeringene om de samme politiske virkemidlene for å fremme næringsinteressene.

7.1 Plasseringen av Syse-regjeringen i norsk utenrikspolitikk

Syse-regjeringen kan plasseres på ulike måter i norsk utenrikspolitikk. I hovedsak var regjeringens utgangspunkt preget av kontinuitet i forhold til det sikkerhetspolitiske. I sjøfarts og petroleumssektoren hadde Willoch-regjeringen, Brundtland-regjeringen og Syse-regjeringen et felles fokus på hvordan næringene best kunne sikres i en periode der industriarbeidsplassene og arbeidsplassene innenfor sjøfartsnæringen kom under press fra lavkostland. Regjeringenes fokus ble arbeidsplassene i det som ble sett på som den mer spesialiserte og teknisk krevende petroleumssektoren. Erkjennelsen av endringer i næringene ble identifisert av samtlige tre regjeringer.

Løsningene ble utstrakt bruk av multilateralt samarbeid for å få frem internasjonale regimer som gjorde at konkurransevilkårene i de ulike sektorene ble stabile. Strategien ble å sikre et fremtidig regime slik at næringene fikk gode vilkår over tid

og på sikt. Ulike bilaterale løsninger var også brukt for å sikre sjøfartsnæringen. Ønsket var å bruke det multilaterale samarbeidet for å skape de gode rammene over tid.

7.2 *Det multilaterale samarbeidet*

Det multilaterale samarbeidet var klart viktig for sjøfarts- og petroleumssektorene. Sektorene var de desidert mest betydningsfulle sektorene for Norge i den internasjonale konteksten. Med tanke på utbredelse av samarbeid som politisk verktøy var det ikke en ny revolusjonerende måte å arbeide på. Jeg vil poengtere at det på 1980-tallet skjedde en utvikling der samarbeid fikk en større betydning i utenrikspolitikken enn det som hadde vært tilfellet i tidligere perioder. Dette hadde sammenheng med utviklingen i det internasjonale samfunnets utvikling i perioden. I oppgaven har jeg for det første trukket frem utviklingen i forholdet mellom Øst og Vest som viktig for å forklare det multilaterale samarbeidets økte betydning. For det andre har jeg belyst utviklingen av mer handel og transport fordi dette var viktig for landene og dermed med på å øke fokuset på samarbeid og samkjøring av ulike typer regelverk med betydning for handelen. Særlig var dette viktig i forhold til forskjellige standarder og arbeidet med å finne felles plattformer. I forhold til multilateralt samarbeid var Norge en pådriver særlig fra og med Brundtland-regjeringen og dennes St. meld. nr 11 hvor det multilaterale samarbeidet som politisk verktøy vurderes i forhold til hvilken nytte Norge, som et lite land, kunne ha av den multilaterale samarbeidsformen. Syse-regjeringen videreførte dette i Lysebu-erklæringen – særlig i forhold til det økonomiske samarbeidet med Europa, men også i forhold til menneskerettighetsspørsmål og bistandsspørsmål. I forhold til bistandsektoren var det et ønske om økt fokus på teknologioverføring og da gjerne i samarbeid med næringslivet.

7.3 *Faglitteraturen og videre forskning*

Utenrikspolitikken norske historie er et relativt bredt felt som favner flere sektorer og ulike samarbeidsformer foruten en rekke ulike periodiseringer og perspektiver på norsk historie. I hovedsak inngår bøker jeg har brukt i bokseriene ”Norsk utenrikspolitikks historie”, ”Norsk utviklingshjelps historie”, ”Norsk oljehistorie” og ”Norsk historie” i tillegg til Høyres, KrFs og Sps respektive

bøker om partienes historie. En fellesnevner for disse har vært et større fokus på utenrikspolitikken eller på politiske sektorer, som jeg har knyttet opp mot utenrikspolitikken, slik denne fremstod i Lysebu-erklæringen. Det jeg sier i oppgavens tittelen

”Syseregjeringen – en parentes i norsk utenrikspolitikks historie?” har vært ment som en kommentar til disse arbeidene om ulike tematiseringer av norsk historie. Tittelen er ikke ment som det sentrale spørsmålet i min oppgave. Den henspeiler mer på betydningen av en enkelt regjering i utenrikspolitikken. Et politikkområde, som litteraturen også i stor grad viser, har vært preget av kontinuitet og forutsigbarhet over en lengre periode.

Syse-regjeringen nevnes i litteraturen, men da i stor grad i bisetninger. Med fokuset på de større perspektivene og de lange linjene, gjør at enkeltregjeringer får liten plass. Mitt fokus har vært å plassere Syse-regjeringen i utenrikspolitikken og da har perspektivene vært gode å ha. Enkeltregjeringers plass i litteraturen er relativt liten også i bøkene som tar for seg partihistorie. Politiske endringer skjer avhengig av samfunnsutviklingen som de ulike regjeringene må forholde seg i sin politikk. I forhold til Syse-regjeringen blir det trolig ikke aktuelt å gå dypere inn i hva regjeringen faktisk foretok seg. Jeg mener at min oppgave med å plassere en regjering inn i utenrikspolitikken, vil ha noe for seg om den blir satt inn i en bredere sammenheng. Andre vil kunne anvende de perspektivene jeg har brukt for å plassere ulike regjeringer inn i en utenrikspolitisk kontekst som i utgangspunktet er preget av stor kontinuitet og få direkte endringer hva arbeidsverktøy angår. Bruken av arbeidsverktøyet derimot, kan endres og påvirkes av ulikt politisk innhold og sektorer. Den multilaterale samarbeidsformen har ikke vært statisk. Samarbeidet har vært organisert i ulike former og i ulike sektorer, og jeg vil anta at mitt arbeide vil kunne gi ubytte innenfor emnet relatert til et tilsvarende studie.

7.4 Avslutning

Syse-regjeringens strategidokument og betydningen av strategidokumenter generelt vil variere. Til sammenligning hadde Brundtland-regjeringens St. meld. nr 11 et bredere politisk nedslagsfelt da den definerte multilateralt samarbeid som politiske

verktøy og viste betydningen ved overføring til politikkområder der regjeringen ønsket økt fokus.

Syse-regjeringen var ikke sentralt plassert i utenrikspolitikken. Den er likefullt et uttrykk for den kontinuiteten som er å finne i utenrikspolitikken historie samt det politiske innhold som avgjorde hvilke områder som var viktige for Syse-regjeringen i denne regjeringsperioden.

8 Bibliografi

8.1 Primærkilder, publiserte

NOU (1983 : 27) Petroleumsvirksomhetens framtid. Det fremtidige omfanget av petroleumsvirksomheten på Norsk sokkel

St.meld. nr 1 (1988-1989) Nasjonalbudsjettet 1989

St.meld. nr 11 (1989-1990) Om utviklingstrekk i det internationale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk

St.meld. nr 21 (1986-1987) Statens samlede engasjement i petroleumsvirksomheten i 1987

St.meld. nr 23 (1984-1985) Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1983

St.meld. nr 30 (1984-1985) Nordisk samarbeid

St.meld. nr 30 (1986-1987) Nordisk samarbeid

St.meld. nr 32 (1984-1985) Om petroleumsvirksomhetens fremtid

St.meld. nr 35 (1984-1985) Statens samlede engasjement i petroleumsvirksomheten i 1985

St.meld. nr 36 (1984-1985) Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp

St.meld. nr 43 (1986-1987) Om skipsfartens situasjon og skipsfartspolitikken

St.meld. nr 52 (1984-1985) Om Norges deltakelse i det internationale samarbeidet

St.meld. nr 53 (1984-1985) Om skipsfartsnæringen

St.meld. nr 60 (1986-1987) Norge, EF og europeisk samarbeid

St.meld. nr 63 (1986-1987) Om enkelte handelspolitiske spørsmål

St.meld. nr 66 (1986-1987) Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1986

St.meld. nr 71 (1986-1987) Oljedirektoratets årsberetning 1986

St.tidene (1989-1990) Erklæring fra regjeringen

St.tidene (1989-1990) Forhandlinger i Stortinget nr 6 1989 25. okt. – trontale og erklæringsdebatt

8.2 Arkivmateriale

Syse-regjeringen (1989) Lysebu-erklæringen 4.10.1989

Syse, Jan P. ”Innlegg i regjeringen søndag 28.10.90 regjeringssituasjonen”

Arkivene til Syse-regjeringen er deponerte ved Riksarkivet, delvis tilgjengelige via Internett; <http://www.regjeringen.no/nb.html?id=4> 12.11.2010

8.3 Sekundærkilder, publiserte

Cini, Michelle (ed.) ”*European union politics*” Oxford University press 2003.

Cini, Michelle (red.) (2003) ”*European Union Politics*”. Oxford University Press
Oxford

Claes, Dag Harald og Førland, Tor Egil (2004). ”*Europeisk integrasjon*”. Gyldendal
Norsk Forlag Oslo

Dinan, Desmond (2004). *"Europe Recast A history of European union"* Palgrave Macmillian. Del av *"The European Union Series"*, General Editors: Neill Nugent, William E. Paterson, Vincent Wright

Furre, Berge (2000): *"Norsk Historie 1914-2000 Industrisamfunnet - frå vokstervisje til framtidstil"* Det Norske Samlaget Oslo. Band 6 av Samlagets Norsk historie 800-2000, Det Norske Samlaget, Oslo

Holtmark, Svein G. Pharo, Ø. Helge og Tamnes, Rolf (red.) (2003) *"Motstrøms Olav Riste og Norsk internasjonal historieskrivning"*, Cappelen Akademisk Forlag Oslo

Kjelstadli, Knut (1999) *"Fortida er ikke hva den en gang var en innføring i Historiefaget"*, Universitetsforlaget, Oslo

Kleppe, Per (1989) *"Norges vei til Europa"*, Aschehoug Oslo

Kleppe, Per (2003) *"Kleppepakke meninger og minner fra et politisk liv"*, Aschehoug Oslo

Knutsen, Torbjørn L. Sørbo, Gunnar B. Gjerdåker, Svein (red.) (1995): *Norges utenrikspolitikk*, Christian Michelsens institutt/ Cappelen Akademisk Forlag

Levinson, Marc (2010) *"Guide til alle finansmarkedene"*, Hognar Media Oslo

Lundestad, Geir (1998) *"Empire by integration the United States and European integration, 1945-1997."* Oxford University Press

Lundestad, Geir (2000) *"Øst Vest Nord Sør Hovedlinjer i internasjonal politikk etter 1945"* Universitetsforlaget, Oslo

Madsen, Roar (2001) *"Motstrøms Senterpartiets historie 1920-2000 Del 2 1959-2000"* Det Norske Samlaget 2000. Del av *"Senterpartiets historie 1920-2000"*, Det Norske Samlaget

Oatley, Thomas (2003) *"International political economy interests and institutions in the global economy"*, Pearson Education Inc

Palmer, R.R, Colton Joel Kramer, Lloyd (2002) *"A history of the modern world"*, McGraw-Hill Higher Education New York

Rokkan, Stein (2001) *"Stat, nasjon, klasse"*, Universitetsforlaget, Oslo. Del av det Det blå bibliotek, Universitetsforlaget, Oslo

Ruud, Arild Engelsen og Kjerland, Kirsten Alsaker (2003) *"1975-1989 Vekst, velvilje og utfordringer"* Fagbokforlaget, Bergen. Del 2 av Norsk utviklingshjelps historie

Ryggvik, og Helge Smith-Solbakken og Gullvåg, Elise Wiker (1997) *"Blod, svette og olje"* bind 3 i *"Norsk oljehistorie"* Hanisch, Tore Jørgen et.al Gyldendal, Oslo

Sejersted, Francis (1984): *"Høyres historie Opposisjon og posisjon 1945-1981"*, J.W. Cappelens Forlag a-s

Skogan, John Kristen (red.) Lundestad, Geir (1999) *"Lange linjer i norsk utenrikspolitikk"*, Internasjonal Politikk, NUPI Oslo

Solhjell, Kåre Olav (2008): *"Tru og makt Kristeleg Folkepartis historie 1933-2008"*, Det Norske Samlaget Oslo

Tamnes, Rolf (1997) *"Oljealder 1965-1995"*, Universitetsforlaget Oslo. . Del av *"Norsk utenrikspolitikk historie"*. Universitetsforlaget

Tamnes, Rolf (red) (1991): *"Isolasjonisme og stormaktsgarantier"*, Riste, Olav i Forsvarspolitikk 3/1991 IFS Oslo

Todal, Anders Jenssen, Pesonen, Pertti og Gillijam Mikael (1998) *"To Join or not to Join Three nordic referendums on membership in the european union"*, Scandinavian University Press (Universitetsforlaget) Oslo